

**VERSO UNA NUOVA
CENTRALITÀ
DELLE AREE URBANE
NELLO SVILUPPO
DELL'OCCUPAZIONE**

a cura di

G. Garofoli e I. Magnani

Associazione italiana
di scienze regionali



FRANCO ANGELI

I lettori che desiderano essere regolarmente informati sulle novità pubblicate dalla nostra Casa Editrice possono scrivere, mandando il loro indirizzo, alla "Franco Angeli, Viale Monza 106, 20127 Milano", ordinando poi i volumi direttamente alla loro libreria.

B
1454/5

VERSO UNA NUOVA
CENTRALITÀ
DELLE AREE URBANE
NELLO SVILUPPO
DELL'OCCUPAZIONE

R. Cappellin, E. Ciciotti
C. Dell'Aringa, G. Garofoli
R. Jannaccone Pazzi, I. Magnani
L. Mazza, L. Rosti

a cura di

G. Garofoli e I. Magnani

FRANCO ANGELI

Il presente volume è stato realizzato con il contributo della Camera di Commercio di Pavia e del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Copyright © 1986 by Franco Angeli Libri s.r.l., Milano, Italy

E' vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

INDICE

Presentazione , di <i>W. Damiani</i>	pag. 9
Notizie sugli autori	» 11
Introduzione , di <i>G. Garofoli e I. Magnani</i>	» 13
1. Nuova centralità e nuove ideologie urbane , di <i>L. Mazza</i>	» 17
1. Strutture reticolari e politiche territoriali	» 18
1.1. Sistemi reticolari e mutamento di scala dell'organizzazione territoriale	» 18
1.2. Nuovo orientamento delle politiche urbane e regionali	» 19
1.3. Il comportamento incrementale della politica di intervento a livello centrale	» 21
1.4. Le nuove tendenze delle politiche territoriali	» 22
2. Il ritorno al centro	» 22
3. Deregolamentazione e ri-regolamentazione	» 25
3.1. La tendenza alla deregolamentazione	» 25
3.2. Deregolamentazione o ri-regolamentazione della pianificazione territoriale?	» 27
3.3. Le esperienze di pianificazione informale	» 29
4. Razionalità ed efficienza	» 30
4.1. Esiste una razionalità sostitutiva della pianificazione informale?	» 30
4.2. Le interdipendenze tra dinamica economica e dinamiche urbane	» 31
4.3. La tendenza all'approccio aggregativo	» 32
4.4. Pianificazione razionale e vincoli al processo allocativo	» 33
Bibliografia	» 35
2. Le potenzialità di riconversione delle aree urbane , di <i>R. Cappellin</i>	» 37
1. Fattori del processo di diffusione territoriale dello sviluppo	» 39

2. Tendenze del processo di ristrutturazione dei singoli settori	pag. 42
3. Tendenze del processo di riconversione intersettoriale	» 48
4. Le tendenze residenziali della popolazione e della forza lavoro	» 53
5. Le potenzialità delle politiche urbanistiche	» 55
6. Le potenzialità della politica industriale locale	» 58
7. Conclusioni	» 64
Bibliografia	» 67
 3. Centro vs. periferia nelle politiche di valorizzazione delle economie locali , di <i>G. Garofoli</i>	» 71
1. Le tendenze spontanee: i riflessi dello sviluppo economico sul rapporto centro-periferia	» 72
2. La politica territoriale e gli effetti territoriali delle politiche macroeconomiche: i riflessi sul rapporto centro-periferia	» 76
3. I rapporti centro-periferia nell'attuale fase di sviluppo	» 82
4. Le politiche di valorizzazione locale e i rapporti tra i sistemi territoriali	» 84
Bibliografia	» 86
 4. Nuove imprese e politiche di sviluppo: il ruolo delle aree urbane , di <i>E. Ciciotti</i>	» 90
1. La natura del problema	» 90
2. Le evidenze empiriche nell'esperienza italiana	» 92
2.1. Localizzazione ed occupazione	» 93
2.2. Mobilità ed espansione	» 94
2.3. Livello innovativo	» 96
2.4. Mercato e caratteristiche ambientali	» 97
2.5. Caratteristiche dei fondatori	» 98
3. Alcune indicazioni di politica urbana	» 101
Bibliografia	» 105
 5. Le nuove professioni nel futuro dell'area metropolitana: il caso di Milano , di <i>C. Dell'Aringa</i>	» 107
1. Le tendenze nell'area metropolitana milanese	» 107
1.1. La perdita di popolazione e di posti di lavoro	» 107
1.2. La terziarizzazione	» 110
2. Le prospettive nell'area metropolitana milanese	» 114
2.1. Popolazione, occupazione e disoccupazione	» 114
2.2. Terziarizzazione e progresso tecnico	» 118
3. Innovazione professionale e attori sociali	» 124
Bibliografia	» 126

6. L'evoluzione strutturale dei mercati del lavoro, di R. Jannaccone Pazzi	pag. 128
1. I fattori di cambiamento dei mercati del lavoro	» 128
2. I fattori demografici e l'evoluzione strutturale dei mercati del lavoro	» 129
3. I fattori comportamentali dal lato dell'offerta di lavoro	» 130
4. Fattori tecnologici ed organizzativi	» 133
5. Fattori istituzionali	» 136
6. Considerazioni conclusive	» 137
Bibliografia	» 137
 7. Le politiche del lavoro con particolare riferimento alla job creation, di L. Rosti	» 139
1. La classificazione delle politiche del lavoro	» 139
2. La job creation	» 145
3. Conclusioni	» 153
Bibliografia	» 154

PRESENTAZIONE

È per me un grande piacere presentare questo volume che raccoglie le risultanze del Convegno nazionale su « Verso una nuova centralità delle aree urbane per lo sviluppo dell'occupazione » tenuto nel settembre scorso a Pavia, e sottolineare così il felice rapporto di collaborazione con l'Associazione italiana di scienze regionali.

È, infatti, la seconda volta in pochi anni che la Camera di commercio di Pavia contribuisce alla organizzazione di una importante iniziativa di studi sui problemi territoriali con questa Associazione, sempre sui temi che uniscono alla complessità e all'interesse scientifico una rilevanza profonda per la società e dunque per le istituzioni che, in modo più o meno diretto, contribuiscono a regolarne e progettarne lo sviluppo.

Nel giugno del 1983, il tema scelto era stato quello della diffusione territoriale delle tecnologie e dell'innovazione, un tema cioè di grandissima attualità, come è dimostrato dal numero di incontri e di conferenze che ogni giorno vediamo organizzati su di esso; un tema che qui a Pavia era stato affrontato in modo originale, in quanto del progresso tecnico erano stati portati in primo piano gli aspetti spaziali, gli effetti sulla diffusione territoriale del benessere economico e sulle disparità regionali, e soprattutto evidenziati gli stretti legami con l'azione dei cosiddetti « agenti collettivi » che ne possono largamente favorire lo sviluppo territoriale con adeguate e lungimiranti iniziative di tipo locale.

Il tema di questo libro e del convegno da cui esso deriva è differente, se vogliamo giudicarlo in termini strettamente disciplinari; è invece largamente simile se si vuole guardare al di sotto della infinita varietà delle forme che la realtà assume. Anche ora, infatti, il tema sostanziale è quello delle forme e dei modelli territoriali con cui il *nuovo* si manifesta e dei modi con cui possiamo programmare e indirizzarne lo sviluppo; e, più precisamente, delle condizioni sotto le quali è possibile che le aree urbane tornino a essere incubatrici di innovazione e creatrici di nuovi modelli di riferimento per la vita economica e sociale.

Il tema prescelto è dunque, come si vede, non solo attuale, ma affascinante. Nell'ultimo decennio abbiamo infatti imparato a conoscere diffusi sintomi di crisi urbana, con una caduta generalizzata della attrattiva della città sia per la popolazione e le attività residenziali che per le attività produttive. Al contrario, le aree rurali e periferiche hanno accentuato il declino relativo delle aree metropolitane.

In questi ultimi anni si notano tuttavia nuovi elementi in questo quadro. Innanzitutto va emergendo una nuova consapevolezza del ruolo insostituibile della città nell'economia moderna. Essa costituisce da una parte una concentrazione di capitale fisso, privato e sociale, il cui mancato sfruttamento implica uno spreco economico vistoso. In secondo luogo, in essa si concentra, circola e si rafforza il nuovo fattore produttivo indispensabile alla dinamica del sistema economico: l'informazione, sia essa organizzativa, tecnologica, commerciale o finanziaria.

Nasce da qui una grande potenzialità: se è vero che, non solo nel nostro paese, siamo alle soglie di una nuova onda lunga di innovazioni, facenti capo all'informatica, all'automazione di fabbrica, alle telecomunicazioni e alle biotecnologie, allora dobbiamo pensare che proprio dalla città – di grande ma anche di media e piccola dimensione, purché ben attrezzata – prenda corpo questa nuova fase di modernizzazione e sviluppo che porti con sé nuove potenzialità occupazionali in funzioni diverse e spesso imprevedibili.

Per la gestione della città tutto ciò implica nuovi compiti e nuove sfide. Si richiede una diversa qualità della vita urbana, e non solo nuove infrastrutture di trasporto e comunicazione, nonché nuovi metodi di valutazione dell'intervento pubblico e nuovi modelli di pianificazione concertata.

Sono certo che su di una problematica così complessa ed affascinante verranno da questo volume stimolanti riflessioni e utili suggerimenti.

Walter Damiani

Presidente della Camera di commercio
di Pavia

Pavia, aprile 1986.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Riccardo Cappellin. Professore associato di Economia regionale e docente di Economia politica II all'Università Luigi Bocconi di Milano. Già Segretario dell'Associazione italiana di scienze regionali, è membro dell'Executive Committee dell'European Organizing Committee della Regional Science Association. È autore di numerose pubblicazioni su temi di economia e politica regionale e di economia del settore dei servizi, fra cui: *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale* (1984) con R. Camagni e G. Garofoli; *La progettazione a scala metropolitana* (1985), con G. Longhi, I. Magnani e R. Rozzi e *L'evoluzione delle strutture economiche regionali* (1986).

Enrico Ciciotti. Docente di Economia della localizzazione presso la Facoltà di economia e commercio dell'Università Cattolica di Milano. Ha pubblicato articoli e saggi di economia regionale, economia industriale e politiche regionali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Le politiche regionali per il controllo degli investimenti: l'esperienza in Italia e negli altri paesi Cee* (1980) e *Innovazione tecnologica e sviluppo regionale e metropolitano* (1984).

Carlo Dell'Aringa. Ordinario di Economia politica nell'Università Cattolica di Milano e Presidente dell'Associazione italiana degli economisti del lavoro. Ha perfezionato i propri studi economici a Milano e Oxford e si è occupato di mobilità del lavoro, distribuzione dei redditi e dei problemi dell'inflazione. Tra le principali pubblicazioni: *Occupazione, salari e prezzi* (1969), *Egualitarismo e sindacato* (1975), *Prezzi e redditi* (1983).

Gioacchino Garofoli. Professore associato presso la Facoltà di economia e commercio dell'Università di Pavia. Si è prevalentemente occupato, con articoli su riviste italiane ed estere, di economia regionale, economia industriale, mercato del lavoro e aspetti territoriali dello sviluppo economico. Tra le principali pubblicazioni: *Ristrutturazione industriale e territorio* (1978), *Aspetti territoriali dello sviluppo economico italiano* (1979), *Industrializzazione diffusa in Lombardia* (1983), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale* (1984), con R. Cappellin e R.P. Camagni, e *La Brianza tra crisi e sviluppo* (1986), con G. Geroldi.

Rodolfo Jannaccone Pazzi. Professore associato di Economia politica presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pavia. Ha fornito contributi prevalentemente nel campo dell'economia del lavoro e dello sviluppo economico territoriale. Tra le principali pubblicazioni: *I tassi di attività della popolazione italiana: reattività ciclica e mutamenti di struttura* (1971), *Ristrutturazione industriale e mercato del lavoro in Lombardia* (1980), *Mercato regionale e mercati del lavoro locali. Modelli interpretativi* (1982), *Il mercato del lavoro dell'area metropolitana milanese* (1984).

Italo Magnani. Ordinario di Economia politica nell'Università di Pavia e Presidente dell'Associazione italiana di scienze di regionali. È membro del comitato scientifico della *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, della *Rivista di Urbanistica*, di *Sistemi Urbani*, di *Quadrimestre* e di *Economia Pubblica*. Ha collaborato alla stesura del *Libro bianco sulla fiscalità immobiliare* come membro del «Comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria» presso il Ministero delle finanze. È autore di numerose pubblicazioni tra cui: *La teoria pura dell'equilibrio della città e gli effetti delle imposte* (1971), *Il finanziamento dei trasporti pubblici nelle aree metropolitane* (1974), *Edilizia e sviluppo urbano* (1978), con G. Muraro, *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi e problemi* (1985), con G. Bianchi, *La progettazione a scala metropolitana* (1986), con R. Cappellin, G. Longhi, R. Rozzi.

Luigi Mazza. Ordinario di Urbanistica presso la Facoltà di architettura del Politecnico di Torino. La sua attività di ricerca si rivolge attualmente ai problemi di teoria della pianificazione territoriale. Vedi: *Introduzione alla lettura di J.B. McLoughlin* (1984), e *Giustificazione e autonomia degli elementi di piano* (1985).

Luisa Rosti. Ricercatore presso l'Istituto di scienze economiche e statistiche della Facoltà di economia e commercio dell'Università di Pavia. Si occupa di economia del lavoro e di economia industriale. Tra le pubblicazioni: *Mercato regionale e mercati locali del lavoro: modelli interpretativi* (1982), in coll. con aA, *Il lavoro delle donne e la legge di parità* (1981), in coll. con aA, *La dinamica recente dell'occupazione indipendente* (1986).

INTRODUZIONE

di *Gioacchino Garofoli e Italo Magnani*

Il presente volume intende offrire un'occasione per un rinnovato dibattito sui temi dell'evoluzione strutturale delle città e intende promuovere un approfondimento dei modi attraverso i quali il mutamento dei processi produttivi e di localizzazione propri della più recente esperienza italiana ha portato con sé rilevanti trasformazioni nelle classi sociali e nella struttura professionale della popolazione urbana.

Il problema qui affrontato è della più viva attualità, sia per quanto è accaduto in termini di evoluzione urbana negli ultimi anni, sia per la nuova necessità di impiego di strumenti opportuni nel campo delle politiche urbanistiche, industriali e del lavoro rivolte ad un graduale passaggio verso strutture industriali ed insediative destinate a caratterizzare la base produttiva italiana del prossimo decennio.

È troppo noto infatti che, sino alla fine degli anni '60, le grandi città si sono caratterizzate per essere il luogo dell'industria e delle attività produttive attorno alle quali si è sviluppata una classe sociale a base prevalentemente operaia fortemente concentrata e dotata di caratteristiche sufficientemente omogenee.

È solo dagli inizi degli anni '70 che tali caratteristiche hanno incominciato ad indebolirsi ed a evolversi con un processo dapprima lento e poi sempre più rapido a motivo essenzialmente del processo di decentramento delle attività produttive e delle localizzazioni.

Il decentramento produttivo è essenzialmente riconducibile all'abbassamento delle economie di scala seguite ad un processo di rivoluzione tecnologica nei prodotti e nelle tecniche di produzione, rinforzato da componenti di carattere istituzionale nella gestione del mercato del lavoro. In parallelo ha operato altrettanto efficacemente un processo di decentramento localizzativo dalle regioni mature alle aree interne e dalle grandi città verso le zone periferiche, sia pure spesso in senso virtuale: si è rallentato cioè il ritmo di crescita delle imprese manifatturiere nelle grandi città, mentre sono cresciute le grandi ma soprattutto le piccole imprese nelle piccole città e nelle aree periferiche.

Sembra possibile individuarne le ragioni da una parte in crescenti processi di congestionamento nelle città centrali e dall'altra nell'ampia disponibilità di spazio, nel ridotto costo delle aree, nella migliore accessibilità, oltre che nella disponibilità di forza lavoro abbondante e scarsamente sindacalizzata.

Vi è da chiedersi allora se questo processo non abbia a dover essere letto come un'espansione ed un allargamento dell'area della grande città verso una progressiva trasformazione nella città-regione o non conduca piuttosto a svuotare la città-centro delle sue funzioni e della sua base produttiva tradizionale.

In questo secondo caso si tratta di capire se le città rischiano di divenire « gusci vuoti » per i quali si pone il problema di come fare a riempirli, sia sotto il versante urbanistico e di politica del territorio, sia sotto il versante industriale e produttivo.

Sul versante urbanistico occorre ricordare che il processo di decentramento in atto porta con sé problemi di rilocalizzazione delle attività economiche, produttive e residenziali con quanto segue in termini di variazioni della destinazione d'uso dello stock abitativo esistente e di abbandono e reimpiego delle aree industriali dismesse, che vanno lette, se bene intese, non come impoverimento della città quanto piuttosto come creazione di una riserva di valore in vista delle nuove funzioni che vanno progressivamente affermandosi nelle città centrali.

Sul versante produttivo e quindi del lavoro, dell'occupazione e, in definitiva, della composizione sociale e della struttura professionale della popolazione urbana emerge con particolare forza il fenomeno delle professioni nuove e dei nuovi mestieri ed occupazioni e del progressivo frazionamento del mercato del lavoro che porta con sé un evidente problema di passaggio da un'attività all'altra di tanto più ardua soluzione vuoi per l'attuale quadro macro-economico di domanda del lavoro stazionaria quando non complessivamente calante, vuoi soprattutto perché la nuova domanda di lavoro si presenta non omogenea, frammentata e spezzettata, vuoi infine perché sempre più difficilmente risultano utilizzabili i modi tradizionali di gestione del mercato del lavoro in riferimento a problemi sia di prima formazione che di riqualificazione, a tacere della complessità del problema delle informazioni sui nuovi sbocchi professionali in una situazione in cui, come si ricordava sopra, le nuove professioni sono variamente segmentate e frammentate.

Si tratta di una sfida nuova per la città. Soltanto se sarà capace di rinnovare quella sua straordinaria versatilità e flessibilità accoppiata paradossalmente ad altrettanta stabilità che ne ha caratterizzato

la vita nei secoli passati, la città potrà continuare ad essere il centro permanente e stabile dell'innovazione economica, tecnologica, produttiva, culturale e scientifica e cioè in definitiva del « nuovo rinascimento ».

Sono queste in breve le ragioni di questo libro, al quale hanno contribuito studiosi rappresentativi di discipline diverse a sottolineare, caso mai ce ne fosse bisogno, che i problemi della città non possono essere affrontati se non a livello interdisciplinare. Troppo evidente è l'importanza della politica urbanistica e del territorio nei suoi effetti e nelle sue ricadute sulla economia della città e delle persone che vi abitano, del pari troppo ovvia è l'importanza del contenuto economico della città da non poterne prescindere in sede di programmazione urbanistica.

I primi tre saggi di questo volume affrontano i processi di trasformazione della città e i rapporti che si determinano tra aree centrali e aree periferiche; in particolare Luigi Mazza fa riferimento al recente dibattito che pone nuovamente la città e l'area metropolitana al centro della progettualità territoriale e sottolinea il rischio della frammistione di interessi economici e nuove ideologie che spingono verso una « ricentralizzazione » degli interventi; a sua volta Riccardo Cappellin analizza le potenzialità di riconversione delle aree urbane, sottolineando le tendenze del processo di ristrutturazione settoriale e intersettoriale oltre che delle scelte residenziali, e le prospettive di intervento; il terzo saggio analizza i riflessi sul rapporto centro-periferia del processo di sviluppo economico e sottolinea la crescente attenzione nei riguardi delle politiche di valorizzazione locale, in una sorta di apparente competizione tra i diversi sistemi territoriali.

Seguono quattro saggi, dedicati agli aspetti occupazionali delle aree urbane e che analizzano in dettaglio l'evoluzione strutturale dei mercati del lavoro, la loro articolazione territoriale, le tendenze occupazionali, le nuove professioni nelle aree metropolitane, il contributo della formazione di nuove imprese allo sviluppo dell'occupazione e le politiche del lavoro.

Enrico Ciciotti, in particolare, lega tra di loro i due gruppi di contributi e si concentra sul ruolo delle aree urbane e metropolitane nel far crescere nuove imprese specie nei settori innovativi con conseguenti rilevanti effetti sulla dinamica economica urbana, sull'interscambio di informazioni strategiche, sulla formazione di nuove funzioni produttive e di nuove professionalità, con gli evidenti riflessi dal punto di vista occupazionale.

Carlo Dell'Aringa, a sua volta, evidenzia le tendenze demografiche e occupazionali oltre che le modificazioni della struttura occupaziona-

le e professionale nell'area metropolitana milanese per individuare le prospettive di terziarizzazione e di sviluppo di nuove professionalità e i loro effetti sul saldo occupazionale dell'area metropolitana, vista come laboratorio delle future trasformazioni occupazionali dell'intero sistema produttivo; Rodolfo Jannaccone Pazzi sottolinea i fattori di cambiamento dei mercati del lavoro, la rilevanza assunta dai fattori comportamentali dal lato dell'offerta di lavoro che si sommano ai fattori tecnologici e organizzativi che operano sul lato della domanda oltre che ai sempre più rilevanti fattori istituzionali. Conclude il volume il contributo di Luisa Rosti che analizza criticamente le proposte di politiche del lavoro che si individuano sotto la terminologia di « job creation ».

1. NUOVA CENTRALITA' E NUOVE IDEOLOGIE URBANE

di *Luigi Mazza*

Per un'espressione un po' sfuggente come quella di nuova centralità urbana sembrano proponibili almeno due definizioni.

Una legata ad un'interpretazione reticolare delle strutture territoriali, dove la « centralità » è nuova perché in qualche misura diversa dai modelli classici di centralità. Non sono sicuro che questo tipo di nuova centralità urbana sia proprio quella a cui allude il titolo del volume, ma poiché credo abbia legami stretti con le nuove forme di divisione del lavoro, il considerarla potrebbe essere utile.

Una diversa idea di centralità mi sembra coglibile in certi approcci ai problemi urbani che ho l'impressione esprimano piuttosto il desiderio di un « ritorno al centro », in opposizione e risposta ad una non lontana « perdita del centro », dove si intende che il « centro » perso non è solo un luogo centrale, ma il simbolo, talora inconscio, di un ordine e di una gerarchia sociale che si è espressa anche con gerarchie spaziali.

Ritorno al centro e deregolamentazione mi sembrano oggi le tendenze più influenti nel determinare le politiche territoriali, in altre parole le nuove ideologie urbane, il cui peso sembra far premio sulla « nuova » centralità comunque intesa.

Cercherò pertanto di analizzare quali possano essere le implicazioni di queste tendenze per i contenuti teorici e pratici della pianificazione. La mia esperienza professionale è limitata a questo campo; il contributo che posso cercare di dare è rivolto a rendere meno confuse ed incerte le attività di pianificazione perché siano più funzionali agli obiettivi di crescita sociale che il titolo del convegno ha indicato.

1. Strutture reticolari e politiche territoriali

1.1. *Sistemi reticolari e mutamento di scala dell'organizzazione territoriale*

In una serie di saggi pubblicati negli ultimi anni, Dematteis (1983, 1984, 1985) ha mostrato come il processo di deconcentrazione metropolitana e crescita periferica non sia interpretabile secondo il modello ciclico di Drewett.

Il fenomeno è diverso e consiste nel passaggio da sistemi urbani costituiti da singoli centri e dai loro intorni territoriali di dimensioni subregionali, a sistemi reticolari di dimensioni regionali e sovraregionali, sempre meno legati fra di loro da interdipendenze gerarchiche alla Christaller.

Infatti, anche se all'interno di questi sistemi possono sussistere relazioni di dominanza e dipendenza, le relazioni tra i centri sono tendenzialmente di tipo simmetrico, conseguenti ai rapporti di complementarietà tra località specializzate settorialmente.

Ad esempio, le relazioni di interdipendenza interna dei maggiori sistemi industriali della Padania nord-occidentale tendono ad estendersi ad un livello regionale e interregionale che non coincide più con quello dei singoli sistemi urbani poiché « gli effetti di tali relazioni si chiudono sempre meno entro un unico sistema urbano e sempre più tendono a trasferirsi da un sistema urbano a un altro » (Dematteis 1984, 105).

Se con la crescita periferica c'è stata una svolta nel processo delle trasformazioni urbane, essa non va tanto individuata nel passaggio dalla concentrazione alla deconcentrazione demografica, quanto nella formazione di queste configurazioni reticolari verso cui tendono le modalità recenti di divisione territoriale del lavoro. Non si tratta, a ben vedere, di strutture del tutto nuove ma piuttosto di un mutamento di scala dell'organizzazione territoriale urbana¹.

Ma Dematteis non si ferma qui. Nella scia del suo bel libro, « Le metafore della terra » (1985), sottolinea come il tipo di cambiamento che rappresentiamo con la trama reticolare non sia solo quello letterale della realtà fisico-spaziale, ma anche quello metaforico della società post-industriale. Infatti le strutture reticolari in termini fisico

1. Un'organizzazione territoriale in cui « la città e la campagna, i singoli centri e gli stessi sistemi urbani hanno configurazioni spaziali sempre meno localmente definite. Tutti questi elementi tendono a fondersi in una struttura territoriale reticolare continua e interdipendente, anche se non parzialmente omogenea » (Dematteis 1984, 106).

spaziali non sono un fenomeno inedito, si possono rintracciare nelle conurbazioni industriali dell'800 e nelle aree metropolitane degli anni '50. La novità è costituita in parte dalla disindustrializzazione delle aree « centrali » che mette a nudo queste trame spaziali, in parte dalla nostra capacità di riconoscimento e di rappresentazione di questa realtà territoriale di cui i circuiti dell'informazione, per loro natura reticolari, costituiscono una componente essenziale.

« Descrivendo queste situazioni post-industriali in termini di strutture reticolari, noi rappresentiamo dunque una fase specifica della divisione del lavoro, con tutte le sue implicazioni 'qualitative': gentrification, crisi dello stato sociale, deregulation, localismo, ecc. » (Dematteis 1985a).

Sia pure da questi cenni risulta evidente che l'interesse scientifico (e politico) di Dematteis converge su questi aspetti qualitativi in modo così forte da far impallidire i contenuti quantitativi che pure la sua stessa ricerca ha messo in luce². Ed è ancora più importante rilevare come questa distinzione tra la dimensione « quantitativa » o fisico spaziale e la dimensione « qualitativa » o metaforica del fenomeno abbia implicazioni che vanno ben oltre il fenomeno considerato e coinvolgano sia il programma scientifico delle discipline territoriali – dalla geografia quantitativa alle scienze regionali – sia il rapporto tra pianificazione e società o, in termini ancora più generali, tra razionalità e democrazia. Ma su questo punto vorrei ritornare più avanti.

1.2. *Nuovo orientamento delle politiche urbane e regionali*

Quando si parla oggi di « nuova » centralità urbana credo che, malgrado l'ambiguità dell'espressione, non si faccia riferimento alle trasformazioni quantitative e qualitative rappresentate dalle strutture reticolari, e si voglia piuttosto esprimere, come vedremo, l'esigenza e l'intenzione di un nuovo orientamento delle politiche urbane e regionali.

Se questo è il punto, credo che un modo per giungere a qualche chiarimento a proposito di queste politiche potrebbe forse essere quello di identificare questa « nuova » centralità urbana proprio nell'articolazione reticolare che dilata ad una nuova scala l'organizzazione territoriale.

2. « Più che una realtà territoriale nuova, le 'strutture reticolari' sono dunque l'incontro di fatti che già esistevano senza un nome con una congiuntura storica che, quando ci proponiamo di descriverla e gestirla, ci obbliga a nominarli » (Dematteis, 1985a).

Questa proposta è solo apparentemente sbilanciata sul versante quantitativo, infatti la sua accettazione comporta almeno:

- (a) riconoscere e sottolineare l'importanza della crescita periferica,
- (b) richiamare l'attenzione sulle conseguenze che il riconoscimento di queste strutture reticolari a carattere regionale e sovraregionale può avere per le attività di governo e, in particolare, per la definizione delle politiche regionali ed urbane.

Questo riconoscimento acquista un particolare rilievo se si tien conto che la redistribuzione delle attività nello spazio regionale non può essere spiegata solo come il risultato di un aggiustamento omeostatico; infatti, come ricorda più volte Dematteis, più dei *feedback* del mercato, è l'intervento pubblico a svolgere un ruolo chiave nel muovere la soglia che separa economie e diseconomie urbane³.

E ancora, questo riconoscimento è importante soprattutto in un paese come il nostro, dove l'elevata densità d'insediamenti legittima il sospetto che queste reti non siano poi molte⁴ e siano, comunque, caratterizzate da interessi conflittuali resi ancor più forti dalla crisi fiscale e quindi destinati ad aggravarsi nei prossimi anni⁵.

La definizione della dimensione e del numero delle strutture reticolari può dunque rivelarsi di grande importanza per la definizione e la valutazione delle strategie territoriali nazionali, soprattutto nella considerazione dei rapporti tra le macroregioni italiane.

Se si conviene con queste brevi considerazioni, diventa ancor più marcato il contrasto tra l'esigenza di politiche regionali ed urbane coordinate a livello nazionale e l'assenza di politiche che non siano

3. « Il passaggio di un'area dalla marginalità alla valorizzazione è sovente predisposto da investimenti pubblici in infrastrutture e servizi e in alcuni casi da politiche di 'incentivazione' delle imprese private. Sul piano teorico generale ciò rivela l'impossibilità di definire la marginalità e la rivalorizzazione territoriale soltanto in termini di equilibrio di mercato » (Dematteis 1983, 136).

4. Secondo la Jacobs, 1985, ad esempio, in un paese come l'Italia non ci sarebbe spazio per più di una regione urbana trainante.

5. Secondo Giarda, 1985, negli anni a venire la crescita dei trasferimenti sarà insufficiente a garantire anche il mantenimento dei livelli reali di intervento degli enti locali e il « principio della spesa storica » tornerà a regolare il riparto dei trasferimenti, anche perché le possibilità di sfondamento della spesa sono maggiori se si perseguono obiettivi di riequilibrio: ne risulta un conflitto tra obiettivi di quantità (controllo dei flussi aggregati di spesa) e di qualità (riequilibrio delle dotazioni finanziarie) che potrà rendere più acuti gli interessi conflittuali dei diversi enti locali.

simboliche, quando, come nel caso del Mezzogiorno, non manchino ormai anche queste ⁶.

1.3. *Il comportamento incrementale della politica di intervento a livello centrale*

A livello centrale, governo e parlamento sembrano affrontare i problemi urbani e regionali con una prudenza che rasenta la distrazione e sembrano amministrare quasi con malavoglia gli interventi di settore decisivi per il territorio, come se le politiche per la casa, per il controllo dei valori del suolo o per la protezione dell'ambiente, fossero di scarso rilievo o scelte da rimandare dopo una più chiara resa dei conti in altri scacchieri del confronto politico.

Ma anche se poco è apparentemente cambiato in termini sostanziali, e quasi nulla a seguito di politiche esplicite, in realtà il comportamento incrementale che caratterizza la politica della spesa e la maggior parte degli atti di governo ha prodotto e produce modificazioni non marginali che sarebbe difficile definire casuali.

Ad esempio, la paralisi decisionale per quanto riguarda il controllo dei valori del suolo e la definizione degli indennizzi ha cambiato profondamente i rapporti tra i governi locali e i gruppi di interesse, ricostruendo la legittimità di comportamenti speculativi che, solo pochi anni fa, non sarebbero stati ammessi al tavolo della negoziazione urbana, e modificando radicalmente le politiche fondiarie e urbanistiche degli enti locali. E ancora, la gestione incrementale della politica della casa, attuata in particolare con l'equo canone, sta producendo variazioni strutturali nel mercato delle abitazioni e nella distribuzione spaziale dei gruppi sociali e delle attività, certo non comprese tra gli obiettivi espliciti di queste politiche.

In breve, bisogna riconoscere che l'azione di governo, malgrado un comportamento tendenzialmente incrementale ed in assenza di politiche urbane esplicite e coordinate, produce comunque modificazioni non marginali e la relativa gradualità dei mutamenti in corso non legittima l'ipotesi che nel medio e lungo tempo i cambiamenti debbano essere meno radicali di quelli introdotti con più cruda rapidità in altri paesi.

6. Vedi, ad esempio, il dibattito suscitato dall'articolo di Pasquale Saraceno « Il Sud emarginato » su *La Repubblica* del 18 luglio 1985 e ancora gli articoli di Giorgio Ruffolo sullo stesso giornale il 10 ed il 13 agosto.

1.4. *Le nuove tendenze delle politiche territoriali*

Questa difficoltà di leggere un disegno esplicito nelle politiche nazionali, questa lentezza nel produrre segnali vistosi di un cambiamento che pure si realizza col faticoso procedere degli atti frammentari e talora contraddittori del governo incrementale, infine, questa separazione persistente tra le cose dette e le cose fatte, non impediscono comunque di riconoscere alcune linee di tendenza che sembrano influire più delle altre sulla formazione e sull'attuazione delle politiche e la cui influenza sembra destinata ad aumentare con il passare del tempo.

Per quanto riguarda le politiche territoriali ho l'impressione che i caratteri più vistosi di queste nuove tendenze siano soprattutto due: il primo lo definirei una riscoperta della « centralità » urbana, ma in una prospettiva del tutto diversa da quella proposta poco fa e che, a mio avviso, si connota, in modo piuttosto regressivo; il secondo muove forse da atteggiamenti neoliberisti per esprimere, in particolare, una domanda di deregolamentazione che, anche se talora confusa, contiene alcuni stimoli positivi.

2. Il ritorno al centro

Credo si possa convenire che per un lungo periodo molte politiche territoriali, non solo quelle simboliche, sono state ispirate da un principio che potremmo definire d'eguaglianza.

Nei primi anni '60 questo principio si è espresso, ad esempio, nella metafora della « città regione », ovvero, per usare le parole di allora, di un « effetto città » egualmente diffuso a tutto il territorio. In anni più recenti lo stesso principio si è tradotto nell'imperativo del riequilibrio territoriale, non più l'ipotesi di garantire eguali opportunità urbane su tutto il territorio, ma il programma di tendere a questa condizione ideale eliminando gradualmente le variazioni spaziali più drammatiche delle modalità di produzione e consumo. Il « progetto '80 », ad esempio, può essere considerato una manifestazione tipica e congiunta di questi due caratteri dell'ideologia urbana e regionale degli anni '60 e '70.

La tendenza che ho indicato come una riscoperta della « centralità » urbana, credo che in molti casi voglia affermare, in opposizione al principio d'eguaglianza – comunque applicato in termini fisico spaziali o sociali –, una diversità della « città » e, in particolare, del « centro » della città, che sono assunti simbolicamente come l'espressione spaziale di un nuovo sapere e di un nuovo potere urbano,

di cui sarebbero portatori i gruppi più sensibili all'innovazione e al cambiamento sociale.

In questa prospettiva la città, e ancor di più il suo centro, sarebbero i luoghi più favorevoli a quell'interazione tra elites professionali e culturali di ogni tipo che favorirebbe i processi di trasformazione.

Pertanto l'affermazione della specificità e dell'importanza di alcuni luoghi delle città, i centri, si accompagna con l'assunzione delle disomogeneità territoriali come carattere necessario e quindi con l'affermazione che per favorire i processi innovativi ed il rilancio complessivo della dinamica urbana l'attenzione analitica e l'intervento debbano essere rivolti al centro. Infatti la riqualificazione delle aree centrali, il loro rilancio anche da un punto di vista ambientale, sono considerati come condizione e premessa dello sviluppo di attività giudicate strategiche per il superamento della crisi urbana.

L'impressione, in breve, è che questa rivendicazione di una nuova centralità urbana si costituisca non tanto come riconoscimento e rappresentazione di una realtà territoriale, ma quasi esclusivamente come una metafora progettuale, il presupposto di politiche urbane e regionali non a caso in sintonia con altre proposte politiche, economiche e sociali emerse negli ultimi anni.

Questo ritorno al centro è sostenuto con le argomentazioni più varie e, in taluni casi, più inverosimili, ma tutte connotate da una forte impronta immobiliare. Il rilancio di iniziative immobiliari nelle aree centrali è visto come l'espressione più certa di una volontà di trasformazione, di una capacità creatrice, quasi un valore in sè⁷, o

7. Un campione di questi entusiasmi « immobiliari » è dato, ad esempio, da un recente articolo di Francesco Alberoni in cui insieme a considerazioni sulla mancanza di capacità progettuale dei maggiori partiti italiani e sul fascino che la conservazione avrebbe per la nostra cultura, si possono leggere frasi come queste: « La bellezza moderna è fatta dai grattacieli, dalle autostrade, dai complessi urbanistici e dalle università... È venuto il momento di edificare un grande centro direzionale a Milano dove era stato previsto vent'anni fa andando in altezza quanto è necessario. È venuto il momento di dotare almeno due città italiane, Roma e Milano, di una biblioteca a livello mondiale costruendo, se necessario, un grattacielo apposta... Queste cose costano. Ma sono le uniche spese utili. Perché servono al futuro ...perché basta agire ». (« I soldi ci sono, manca il coraggio » *La Repubblica*, 18 agosto 1985).

Probabilmente sarebbe inutile chiedere all'autore « perché » bisogna costruire il centro direzionale di Milano e costruirlo « dove » era stato previsto vent'anni fa, cioè in un'area centrale, o perché di tutti i problemi di una biblioteca quello che sembra più colpirlo sia il problema dell'edificio che deve ospitarla, e sarebbe forse indiscreto indagare su questa ossessione, condivisa con molti, dei grattacieli. Ma anche se si tratta di un articolo d'agosto

più prosaicamente, anche se in modo del tutto illusorio, come lo strumento per raccogliere rendite che possono essere impiegate in altre più nobili iniziative (Forte 1984) o ancora per aumentare l'attrattiva del centro nei confronti di funzioni e di professionalità qualificate, come se ristoranti e boutiques di lusso potessero essere sostitutivi, a questi fini, della scarsa efficienza delle funzioni pubbliche o della disorganizzazione della ricerca scientifica⁸.

In questa frenesia di riprogettare il centro un ruolo particolare è riservato naturalmente al terziario che di volta in volta è considerato la funzione da rappresentare e organizzare, il generatore di domanda di nuovi spazi che motiva e giustifica gli investimenti e, al tempo stesso, l'attività da catturare qualificando l'ambiente urbano.

Anche se non sembra fuori luogo dire che ormai il terziario fa parte dell'immaginario di molti analisti urbani, un uso così disinvolto e contraddittorio del suo ruolo non sarebbe spiegabile se non come giustificazione di politiche, simboliche e reali, le cui radici sarebbe vano cercare nei caratteri quantitativi delle strutture territoriali⁹.

Le politiche recentemente proposte per Milano e Torino sono in questo senso esemplari. Com'è stato ben messo in rilievo (Vittadini 1984), il cosiddetto « progetto del passante » nasce come strumento della riorganizzazione del servizio ferroviario regionale, ma diventa la giustificazione per una serie di proposte immobiliari, fra cui l'ampliamento della fiera di Milano, che ributtano sulle aree centrali già congestionate le ipotesi di sviluppo di servizi e uffici.

In questa prospettiva il servizio ferroviario regionale invece di essere considerato una delle strutture connettive del sistema reticolare finisce con l'assumere il ruolo di collettore di pendolari che dall'area metropolitana allargata convergono verso il terziario raccolto nell'area centrale. In questo modo si ignora il mutamento di scala dei sistemi urbani e si patrocina un modello di sviluppo, organizzato intorno al cuore metropolitano, tipico delle città anglosassoni, ma

è ben rappresentativo di un modo di affrontare i problemi urbani di molti « esperti ». Potrà forse interessare il lettore sapere che altri è intervenuto sull'articolo di Alberoni, ad esempio, il professor Antonio Ruperti (« Progettare il futuro », *La Repubblica*, 21 agosto 1985).

8. Vedi la relazione di Marcello Pacini al convegno « Produzione e città: quale futuro? », Torino 7-9 febbraio 1985.

Per un commento a Forte, 1984, e Pacini, vedi Mazza, 1985b.

9. Non è casuale che questi entusiasmi per il terziario evitino di solito il confronto con contributi come quelli di Ciciotti, Goddard e Masotti, 1984, i cui argomenti non lasciano spazio a divagazioni.

del tutto estraneo alla nostra tradizione urbana. Analogamente a Torino, dopo che per anni si era proposto di allargare la maglia urbana e trasferire all'esterno anche funzioni importanti come i servizi giudiziari, improvvisamente avviene la conversione sul centro.

Alla scelta di queste politiche non è estranea la speranza, perché in molti casi solo di speranza si tratta, di vedere le cose fatte e quindi la scelta di farle là dove sembra più facile perché maggiori sono le aspettative di rendita. Ma dare troppo rilievo a questa motivazione sarebbe riduttivo, è difficile sottrarsi all'impressione che il ritorno al centro esprima soprattutto l'esigenza di riaffermare una gerarchia spaziale che richiami almeno simbolicamente un ordine funzionale e sociale che la città ha perso, e che si vorrebbe poter ripristinare.

In conclusione, la riscoperta dei valori simbolici e funzionali del « centro » delle città sembra derivare da un duplice rifiuto. Rifiuto della periferia come espressione territoriale dei problemi economici e sociali della città e rifiuto della nuova dimensione spaziale dei sistemi urbani e della crescita periferica, come segnale di un mutamento che insidia non solo il ruolo tradizionale delle aree centrali ma quello di gerarchie, non solo spaziali, che sembravano immutabili e che si teme di veder mutare. A questo rifiuto non è infatti estranea, di fronte alla crisi, la paura del nuovo, l'esitazione a formulare progetti di più ampio respiro, sociale e territoriale, che non siano quelli del ritorno nei luoghi almeno un tempo rassicuranti del centro.

È per l'insieme di questi motivi che si è parlato di carattere regressivo di questa tendenza.

3. Deregolamentazione e ri-regolamentazione

3.1. *La tendenza alla deregolamentazione*

Diverso è il discorso per la tendenza alla deregolamentazione. Nel campo della pianificazione territoriale questa tendenza è ormai operante e si manifesta nelle revisioni delle leggi urbanistiche regionali e con la comparsa, credo per la prima volta in Italia, della pianificazione informale.

La deregolamentazione ha molti sostenitori e diverse motivazioni: da un lato è il risultato del crescente rifiuto dell'intervento pubblico che caratterizza l'atteggiamento di molti; dall'altro lato la deregolamentazione (ma sarebbe meglio dire la ri-regolamentazione) è consi-

derata dagli addetti ai lavori come l'occasione per un aggiornamento della cultura tecnica della pianificazione, reso necessario, tra l'altro, dal sensibile divario che ormai si registra tra lo spirito e la lettera delle norme e l'attività pratica che ad esse fa riferimento.

Mentre per gli addetti ai lavori l'obiettivo è soprattutto quello di una revisione delle leggi, in funzione di nuovi contenuti e nuovi modi di operare delle attività di pianificazione, per altri esperti e uomini di governo la richiesta è soprattutto quella della delegificazione.

Nel maggio di quest'anno Lord Young, ministro senza portafoglio e presidente del comitato ministeriale sulla deregolamentazione, in un discorso all'Associazione delle camere di commercio britanniche, si è chiesto se il sistema di pianificazione territoriale attuale sia ancora necessario. Successivamente nel libro bianco sulla deregolamentazione, ha in parte corretto il tiro, riconoscendo che la pianificazione territoriale è un insostituibile strumento di governo, ma proponendo al tempo stesso l'estensione dell'esperienza delle « enterprise zones » ad altri settori con la costituzione delle « simplified planning zones »¹⁰. Il che è perlomeno curioso se si tiene conto che in uno studio pubblicato dal Department of Environment si riconosce come l'attrattiva delle enterprise zones sia dovuta agli incentivi di natura finanziaria e solo in misura marginale alla deregolamentazione urbanistica¹¹. Ciò nonostante e malgrado i problemi di congestione del Sud-est e di ristrutturazione ambientale delle città in cui maggiore è la crisi, in una circolare del Department of Environment, allegata al libro bianco, si invitano le autorità locali ad assumere un atteggiamento favorevole alle concessioni edilizie, anche se in contrasto con le disposizioni di piano, in quanto, si sottolinea, il piano è una, ma una sola delle questioni da considerare nel decidere se una concessione edilizia è da concedere o meno¹².

10. Vedi la « Editorial Note » in *Town Planning Review*, July 1985. Lord Young è, insieme ad altri, l'autore del Libro bianco sulla deregolamentazione, *Lifting the Burden*, che, per la parte che riguarda la pianificazione territoriale, non ha riscosso molto successo neppure tra la burocrazia ministeriale.

11. Vedi: Department of Environment, Welsh Office, *Monitoring Enterprise Zones, Year Two Report*, Roger Tym *et al.*, London, 1983.

12. Vedi: Department of Environment and Welsh Office, Joint Circular 16 July 1895, « Development and Employment ».

3.2. *Deregolamentazione o ri-regolamentazione della pianificazione territoriale?*

Quest'aggressiva volontà di deregolamentazione della pianificazione territoriale non è esclusiva di uomini politici più o meno estemporanei. Durante un convegno tenuto qui a Pavia nell'ottobre scorso, in un apprezzato contributo sull'economia della deregolamentazione, Valiani (1985) ha sottolineato le ragioni per non prendere un atteggiamento partigiano sulla « deregulation » e perché essa sia considerata come intervento mirato a specifiche situazioni e mercati e non come uno strumento comunque valido.

Malgrado questo sia il motivo di fondo di tutto il suo saggio, l'atteggiamento muta sensibilmente quando Valiani tratta della regolamentazione degli usi del territorio, al punto che buona parte delle sue osservazioni si configurano più come una testimonianza della giusta irritazione per il cattivo funzionamento della pianificazione territoriale che come argomento per una ri-regolamentazione di cui il settore ha peraltro bisogno.

Non è, infatti, difficile essere d'accordo con Valiani quando rileva i cattivi esiti sortiti nella maggior parte dei casi dalla pianificazione della distribuzione commerciale, meno facile seguirlo nelle successive riflessioni anche perché sono sviluppate contemporaneamente per il controllo degli usi del suolo e per le regolamentazioni dei prezzi dei servizi abitativi.

Ora, nessuno contesta le forti connessioni tra i due ambiti regolamentari, ma è chiaro che si tratta di ambiti separati, con finalità diverse e diversi modi di conseguirle; considerarli insieme non può che arrecare confusione, qualunque sia la tesi che si vuol sostenere, o ingenerare il sospetto di una conoscenza parziale del loro funzionamento.

È ancora facile convenire con Valiani quando indica nel numero eccessivo di obiettivi, normalmente affidati alla pianificazione territoriale, una probabile ragione se non causa delle sue difficoltà e fallimenti, ma bisogna rilevare come molto spesso questi obiettivi non sono tanto identificati dalle norme quanto piuttosto individuati e proposti dalla dinamica sociale, e comunque, nell'accostarsi a questi fenomeni, può essere utile distinguere tra le politiche simboliche e le politiche reali che poi si riducono, anche in questo settore, ad affrontare pochi e concreti temi.

Tutto questo per sottolineare che chiedere la riduzione degli obiettivi della pianificazione territoriale, o almeno la soppressione di quelli nominali, è come richiedere un'agenda politica più chiara e più

incisiva per i nostri governi locali, un traguardo civile del tutto condivisibile ma forse troppo ambizioso per poterlo conseguire con attività di deregolamentazione.

Valiani sottolinea a più riprese come i poteri sugli usi del territorio abbiano intaccato profondamente i tradizionali contenuti dei diritti di proprietà, ma vi è un consenso ormai vasto tra gli studiosi di questi problemi nel ritenere che la regolamentazione degli usi del suolo si sia storicamente determinata in funzione e a difesa di questi interessi (Nespor 1984) e che l'unica soluzione ai problemi d'eguaglianza e di perequazione, posti dall'inevitabile frammentazione e variazione spaziale delle posizioni proprietarie nei processi di sviluppo urbano, sia quella di un intervento pubblico che operi, ad esempio, con gli strumenti dell'indennizzo e della miglìoria (Hubbard 1984).

Del resto è Valiani a ricordare che il successo della deregolamentazione sarebbe verificato dall'esperienza americana nei confronti dei mercati strutturalmente competitivi (Valiani 1985, 38). Non credo che il mercato dei suoli urbani possa essere annoverato tra questi, anche se sono convinto che il tipo di regolamentazione di cui disponiamo in Italia sia da modificare radicalmente, poiché oggi intervento pubblico e proprietà si intersecano in modo scoordinato e divergente e risultano favorite quelle posizioni che si avvantaggiano della mancanza di chiarezza delle norme e di correttezza amministrativa¹³.

Per gli addetti ai lavori è molto utile che studiosi, attenti come Valiani, rivolgano la loro attenzione alla pianificazione territoriale, perché un contributo interdisciplinare è indispensabile non solo alla ri-regolamentazione, ma all'aggiornamento della cultura tecnica della pianificazione. D'altra parte i commenti svolti alle osservazioni di Valiani, se fondati, ci indicano che questo dibattito si è appena avviato e non è privo di difficoltà.

Infatti, l'insoddisfazione per gli esiti delle attività di pianificazione che accomuna studiosi ed utenti può favorire una spinta alla deregolamentazione in cui, a causa di un'informazione incompleta e/o della sopravvalutazione di un solo lato degli interessi coinvolti nei problemi urbani, la semplificazione dei problemi e l'approccio

13. Osserva lo stesso Valiani che nella realtà quotidiana la regolamentazione degli usi del suolo, «attraverso compromessi e aggiustamenti (anche 'abusivi')», si piega continuamente ma non tanto «per colmare i più pressanti squilibri tra domanda e offerta», il che in termini sostanziali potrebbe essere accettato, quanto per provvedere alla conclusione di negozi spesso inaccettabili sia sul piano sostanziale che su quello formale.

neoliberistico finiscono col superare le stesse intenzioni dei proponenti.

3.3. *Le esperienze di pianificazione informale*

Più fertili di questi, peraltro utili, attacchi frontali appaiono esperienze di pianificazione informale come quelle avviate a Milano con l'introduzione del cosiddetto « documento direttore » e dei « progetti d'area » (Comune di Milano 1984), strumenti che non trovano riscontro nelle leggi urbanistiche e che sono stati definiti ed utilizzati per rendere più spedito ed efficace il processo di pianificazione.

Com'è noto, la crisi del sistema di pianificazione urbanistica, definito dalla legge del 1942 e sostanzialmente immutato dalle leggi nazionali e regionali successive, ha le sue radici nei due caratteri principali del sistema, alludo in particolare alla sua funzione regolatrice dei diritti di proprietà fondiaria e immobiliare da un lato ed al carattere globale e gerarchico delle procedure di pianificazione dall'altro.

La necessità di regolamentare e garantire i diritti di proprietà, esistenti e attesi, ha finito con il caratterizzare il piano regolatore, perno dell'intero sistema, non già come strumento generale e strategico, ma come documento analitico di zonizzazione. Con il duplice effetto negativo di trasformare il piano in una rigida struttura normativa, avversa alle dinamiche di trasformazione degli usi del suolo, e di rendere lunga e complicata ogni revisione perché essa rimette in discussione una molteplicità di interessi, spesso contraddittori, che nel piano hanno trovato una qualche loro composizione. Il carattere gerarchico del sistema, basato sull'assunto di una pianificazione comprensiva capace di conoscere e controllare completamente le dinamiche della realtà pianificata, accentuava, se possibile, la rigidità e le difficoltà procedurali ponendo le premesse per un crescente divario tra la prassi e le norme di piano.

L'introduzione del « documento direttore » e dei « progetti d'area » definisce nella pratica un sistema di pianificazione parallelo o informale accanto a quello formale previsto dalle leggi. L'ipotesi è di svolgere il processo di pianificazione reale al riparo dei vincoli procedurali e di riversarne via via gli esiti nel processo formale sotto forma di varianti degli strumenti ufficiali.

L'esito più vistoso di questa innovazione procedurale è di modificare di fatto contenuti e procedure previste dalle leggi istitutive.

Fondamentalmente agli obiettivi ed ai contenuti « globali » del piano regolatore si sostituiscono obiettivi e contenuti specifici. Si

pianifica non tanto quello che si « può » pianificare, nel senso di rinunciare alle politiche simboliche a favore di quelle reali, quanto quello che si « vuole » pianificare, cioè scegliendo obiettivi e contenuti del piano in funzione di interessi o problemi che non sono tutti gli interessi e i problemi della città, considerata nella sua intera dimensione spaziale e sociale¹⁴.

A queste innovazioni di contenuto del processo di pianificazione si accompagnano altrettanto sostanziali innovazioni procedurali. I nuovi strumenti informali sono via via approvati dalla giunta, ma giungono in consiglio comunale solo quando sono completamente definiti e sono pronti per essere trasformati in varianti degli strumenti ufficiali.

In altre parole, i piani ufficiali non sono più la testimonianza ed il sedimento di un programma e di un processo di governo ma vengono definitivamente consacrati come « contratti », i cui contenuti contrattuali sono il frutto di un processo di elaborazione tecnica e di negoziazione politica svolto al di fuori delle procedure istituzionali di pianificazione e di governo.

4. Razionalità ed efficienza

4.1. *Esiste una razionalità sostitutiva della pianificazione informale?*

Le maggiori implicazioni di queste innovazioni non riguardano solo il controllo politico del processo di piano, anche se queste sembrano le conseguenze più agevolmente percepibili. Ancor più rilevanti sono le implicazioni per i contenuti teorici e pratici del processo di pianificazione. L'impressione che si ricava è che la procedura informale, al di là delle motivazioni specifiche che possono essere addotte nel caso considerato, di fatto accantona definitivamente gli assunti di base del processo di pianificazione tradizionale, cioè l'ipotesi di una pianificazione globale scientificamente fondata sulle analisi spaziali prodotte dalla geografia e dalle scienze regionali, e quindi capace di conoscere e controllare le dinamiche urbane. Al modello comprensivo tradizionale viene sostituito un modello di intervento parziale che opera direttamente nel corpo territoriale e che

14. Sotto questo aspetto il « piano direttore » ha poca somiglianza con il « draft structure plan » (cfr. Comune di Milano, 1984) cioè con un piano di struttura informale, che è al tempo stesso un documento meno analitico nelle sue determinazioni, ma del tutto comprensivo, globale, per quanto riguarda il ventaglio dei problemi urbani affrontati.

trova la sua legittimazione principale nella convergenza di specifici interessi, pubblici e privati, rivolti al conseguimento di obiettivi altrettanto specifici.

In altre parole, la pianificazione informale segna, consapevolmente o meno, la fine anche burocratica del modello classico della pianificazione razional comprensiva alla Chapin (1965) e dell'approccio sistemico, fondato come sappiamo sul ciclo operativo « diagnosi, prognosi, previsioni, intervento » e sull'ipotesi di saper definire ed utilizzare rapporti di causalità individuabili nelle relazioni tra strutture spaziali e comportamenti sociali.

Chi scrive non ha mai avuto particolare simpatia per questo modello (Mazza 1983) che, del resto, è da diversi anni oggetto di attacchi decisivi (Thomas 1979; Healey *et al.*, 1982), ma nel momento in cui si rifiuta la razionalità comprensiva della pianificazione tradizionale si pone il problema di capire quale sia, nei programmi e nella prassi, la razionalità sostitutiva.

Di fronte a queste difficoltà teoriche e pratiche l'atteggiamento degli addetti ai lavori è relativamente omogeneo solo nel riconoscere la necessità di un cambiamento. In alcuni è ancor viva la convinzione che le difficoltà possano essere superate attraverso innovazioni tecniche e procedurali che lascino intatto nella sua sostanza concettuale e operativa il modello tradizionale. Per altri, invece, il cambiamento non può che essere radicale, salvo consentire completamente con i dubbi espressi da Lord Young. Su questo secondo fronte le posizioni sono diverse, ma una sembra quella emergente.

4.2. *Le interdipendenze tra dinamica economica e dinamiche urbane*

Anche per un urbanista la prima reazione alla complessità ed alla gravità dei problemi urbani, soprattutto di quelli occupazionali, è che le politiche territoriali siano di scarsa utilità in quanto solo il rilancio dell'economia può risolvere i problemi delle città.

Pertanto le uniche politiche utili (e proponibili) appaiono quelle economiche e organizzative, cioè rivolte alle attività e alle persone e non ai luoghi. Inoltre, poiché per il rilancio dell'economia sembra necessaria un'attività di deregolamentazione, una richiesta in tal senso investe in particolare il governo del territorio. Il risultato è un ritorno alla « normalizzazione » del territorio, non più tramite di relazioni sociali ma ridotto a semplice contenitore di attività.

È sulla base di questi presupposti che, ad esempio, l'ammini-

strazione Reagan ha varato una serie di politiche finanziarie e fiscali, caratterizzate da un approccio economico aggregato, come se le interdipendenze tra dinamica economica e dinamiche urbane fossero marginali o trascurabili e le variabili spaziali fossero solo variabili dipendenti.

Il risultato, secondo diversi osservatori americani (Cohen 1983; Glickman, Ahlbrandt, Roistacher 1984), è stato il sostegno delle regioni, delle imprese e dei gruppi sociali forti a scapito di quelli deboli. L'approccio aggregato delle « politiche per la gente e non per i luoghi » ha coperto e giustificato interventi molto selettivi, sia nei confronti dei soggetti sia da un punto di vista spaziale, e ha comportato la subordinazione (o la soppressione) di altre politiche urbane a favore delle politiche di sostegno alle attività economiche.

In breve la negazione della dimensione spaziale è stata strumentale alla produzione di un territorio più ineguale.

Intendiamoci, l'idea che solo il rilancio dell'economia possa risolvere i problemi delle città è, nella sua generalità, un assunto del tutto ragionevole. Ciò che sembra meno ragionevole e condividibile è l'uso politico e tecnico che talora si fa di questo assunto.

4.3. *La tendenza all'approccio aggregativo*

La posizione emergente è dunque caratterizzata dall'assunzione di una razionalità aggregativa di tipo utilitarista che porta ad azzerare la dimensione territoriale e talvolta ad occultare quella spaziale. Si potrebbe forse dire che questa posizione dilata il ben noto modello del « filtering » dal settore residenziale all'intero universo economico e sociale. Lavorare al vertice della piramide produce benefici effetti anche alla base, non abbiamo forse letto sui giornali che dopo la cura reaganiana è diminuita la quota degli americani « poveri »?

È pur vero che, al di là dei giudizi di merito, le politiche di casa nostra non sembrano far presagire la stessa dura e per certi aspetti spietata capacità di governo. L'adesione di molti a questi segnali che provengono dalle capitali politiche e culturali dell'impero sembra destinata a stemperarsi nel confronto con le tradizioni del nostro angolo di mondo, privo di grandi spazi e, per il momento, di grandi volontà di scontro e di cambiamento.

Ma se escludiamo le differenze che derivano dal diverso contesto culturale, politico e territoriale, si può rilevare anche nel nostro paese una consistente adesione all'approccio aggregativo, con l'aggravante

che nel nostro approccio invece del pionieristico « vento dell'ovest » sembra spesso spirare un regressivo « ritorno al centro ».

4.4. *Pianificazione razionale e vincoli al processo allocativo*

Si può osservare che anche il modello razional comprensivo era basato su di un approccio utilitarista: infatti sembra di poter dire che per Chapin l'obiettivo ultimo del processo di pianificazione è massimizzare la produttività globale del sistema urbano e quindi l'utilità collettiva.

Ma la differenza tra l'approccio razional comprensivo e la tendenza emergente sta proprio nella scelta consapevole di un intervento « parziale », soprattutto nel senso di rifiutare l'impossibile considerazione simultanea di tutte le componenti del sistema urbano per concentrare l'attenzione su alcune componenti, la cui possibile dinamica è ritenuta per qualche ragione più rilevante ai fini di chi interviene.

La distinzione è rilevante. Il modello comprensivo consentiva di temperare, o addirittura di occultare, la durezza della razionalità utilitarista con il riferimento al principio dell'« interesse pubblico ». La razionalità aggregativa trovava accenti redistributivi richiamando l'interesse pubblico a giustificare le scelte di piano. E proprio l'uso di questo principio ha sempre costituito una delle ambiguità e delle debolezze maggiori del modello comprensivo.

La « parzialità » della nuova tendenza elimina questo equivoco nel momento in cui rifiuta un confronto con l'intero sistema urbano.

Il taglio utilitarista dell'approccio diventa più esplicito e nella nuova prospettiva le questioni del piano diventano prima di tutto questioni d'efficienza, che non escludono (una volta soddisfatto il requisito d'efficienza) un confronto con l'interesse pubblico o con gli interessi di quei gruppi sociali che la parzialità dell'approccio aveva trascurato.

In ogni caso, come s'è già visto, la legittimazione del nuovo approccio è data dalla convergenza degli interessi coinvolti, il processo tecnico è legittimato in quanto funzionale a questi interessi.

Nell'ipotesi che questa descrizione sia accettabile e coerente, è legittimo il dubbio che la tendenza descritta possa considerarsi ancora un processo di pianificazione e non si configuri piuttosto un puro processo allocativo, in cui le scelte sono operate secondo una razionalità mezzi/fini (o « economica ») all'interno di vincoli dati ed estranei al processo.

Il guaio è che un « puro » processo allocativo è un'astrazione. Un resoconto soddisfacente di un processo allocativo deve dar conto delle sue complicate relazioni con i conflitti tra gruppi ed interessi e, in definitiva, con i problemi redistributivi.

Il problema redistributivo si rivela un concetto chiave per la definizione del processo allocativo perché ha la duplice funzione di dare un contenuto alla scelta allocativa e di definire uno standard per valutarla.

Sono gli aspetti distributivi che restituiscono all'astrazione di un « puro » processo allocativo la sua concreta realtà di atto di pianificazione. Con altre parole si potrebbe dire che la redistribuzione è la razionalità (e/o la moralità) di un processo di pianificazione e l'unica fonte della sua legittimazione (Mazza 1985a).

Sulla base di questi assunti, se consideriamo la pianificazione come uno strumento di governo e non come occasione di convergenza negoziale di interessi particolari, non importa se pubblici o privati, possiamo individuare il suo problema preliminare nella definizione dei vincoli al processo allocativo e non nella massimizzazione della sua efficienza.

Infatti la massimizzazione dell'efficienza delle scelte allocative ha senso e razionalità solo in relazione a questi vincoli e la loro definizione è condizione necessaria perché si costituisca un processo di pianificazione, mentre la loro esplicitazione è condizione necessaria perché il processo di pianificazione possa definirsi democratico.

Pertanto una pianificazione razionale è tale se non si limita a calcolare costi e benefici secondo le modalità della razionalità economica, ma procede col « rendere ragione » dei propri fini, cioè delle modalità di distribuzione di costi e benefici tra tutti gli attori sociali, e con il giustificare i vincoli all'interno dei quali il « puro » processo allocativo della razionalità economica si sviluppa.

Se dunque « essere razionali ha a che vedere non solo con il calcolare (...) né con il solo interpretare e riconoscere, quanto piuttosto con un sistema integrato di capacità o virtù, in cui calcolare e interpretare sono attività connesse come lo sono descrivere e prescrivere » (Veca 1985, 141), sembra di poter dire che il problema centrale di una pianificazione razionale e democratica stia nel connettere queste due attività dell'interpretare e calcolare.

A questo problema possono essere ricondotte le difficoltà attuali, teoriche e pratiche, della pianificazione, cioè le difficoltà sorte quando si è capito che esiste un legame tra le modalità di descrivere ed interpretare e l'avere certi fini piuttosto che altri ed in quell'occasione, grazie al cielo, è crollata la speranza di poter fondare scientificamente

qualche sorta di ingegneria territoriale e sociale.

Questo problema è, dunque, il nodo da sciogliere, e alla sua soluzione non credo possa collaborare una tendenza fondata su di una razionalità aggregativa.

Bibliografia

- Ahlbrandt R.S., 1984, « Ideology and the Reagan Administration's First National Urban Policy Report », *JAPA*, n. 4, 1984, pp. 479-484.
- Cassese S., Gerelli E., a cura di, 1985, *Deregulation, la deregolamentazione amministrativa e legislativa*, Milano, p. 323.
- Chapin F.S., 1975, *Urban Land Use Planning*, Urbana - Champaign, p. 498, e la nuova edizione del 1979 con E.J. Kaiser.
- Ciciotti E., 1984, « L'influenza della tecnologia sulla localizzazione delle nuove imprese nell'area metropolitana milanese », in: Irer, 1985, pp. 325-374.
- Cohen N.M., 1983, « La politica urbana dell'amministrazione Reagan », *Rivista di Urbanistica*, n. 2, 1984, pp. 49-66.
- Comune di Milano, 1984, *Progetto Passante*, « Documento Direttore ».
- Dematteis G., 1983, « Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali: il caso Italia », in: Gencini et al., a cura di, *L'Italia emergente*, Milano.
- Dematteis G., 1983a, « Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari » in: Bianchi G., Magnani I., a cura di, *Sviluppo multiregionale*, Milano.
- Dematteis G., 1984, « Contro-urbanizzazione e deconcentrazione: un salto di scala nell'organizzazione territoriale » in: Innocenti, a cura di, 1985, *Piccola città e piccola impresa*, Milano, pp. 101-117.
- Dematteis G., 1985, *Le metafore della terra*, Milano, p. 184.
- Dematteis G., 1985a, « Commento a 'Le politiche urbanistiche di fronte all'innovazione' di R. Gambino » in corso di pubblicazione sulla *Rivista di Urbanistica*.
- Forte F., 1984, « Un programma per Torino: obiettivo tecnometropoli », *MondOperaio*, marzo 1985, pp. 26-37.
- Glickman N.J., 1984, « Economic Policy and the Cities: in Search of Reagan's Real Urban Policy », *JAPA*, n. 4, pp. 471-478.
- Giarda P., 1985, « La controllabilità della spesa statale per trasferimenti agli enti locali », CTSF, stesura provvisoria.
- Goddard J.B., 1984, « Effetti della nuova tecnologia dell'informazione sulla struttura urbana », in: Irer, 1985, pp. 71-116.
- Healey P., et al., 1982, *Planning Theory*, « Prospects for the 1980s », Pergamon, p. 321.
- Hubbard C., 1984, « I valori del suolo ed il problema dell'indennizzo

- e della migliore: l'esperienza inglese », *Rivista di Urbanistica*, n. 2, pp. 29-48.
- Irer, 1985, *Tecnologie e sviluppo urbano*, Milano, p. 448.
- Jacobs J., 1985, *Cities and the Wealth of Nations*, Viking, p. 257.
- Masotti L.H., 1984, « Parchi di ricerca e sviluppo urbano », in: Irer, 1985, pp. 253-259.
- Mazza L., 1983, « Progettare gli squilibri », *Controspazio*, n. 2/3, 1984, pp. 8-15.
- Mazza L., 1985a, « Reflections on practice and 'theory' of local land use planning: the Italian experience » relazione al Department of Town Planning, Oxford Polytechnic, 24 gennaio 1985.
- Mazza L., 1985b, Relazione al convegno « Città, area metropolitana » del Consorzio Intercomunale Torinese, Rivoli, 12-13 aprile 1985.
- Nespor S., 1984, « Innovazione e conservazione nel controllo degli usi del suolo », *Rivista di Urbanistica*, n. 2, pp. 19-28.
- Roistacher E.A., 1984, « A Tale of Two Conservatives: Housing Policy Under Reagan and Thatcher », *JAPA*, n. 4, pp. 485-492.
- Thomas M.J., 1979, « The Procedural Planning Theory of A. Faludi », *Planning Outlook*, n. 2.
- Valiani R., 1985, « L'economia della deregolamentazione » in: Cassese S., Gerelli E., 1985, pp. 19-54.
- Veca S., 1985, *Questioni di giustizia*, Pratiche, p. 207.
- Vittadini M.R., 1984, « Il nuovo contrattualismo », *Controspazio*, n. 2/3, pp. 30-38.

2. LE POTENZIALITÀ DI RICONVERSIONE DELLE AREE URBANE

di Riccardo Cappellin

L'analisi empirica dell'evoluzione delle strutture territoriali nei paesi industrializzati nell'ultimo ventennio dimostra una tendenza alla diffusione che contrasta con la tendenza alla concentrazione che aveva caratterizzato i decenni precedenti. Tale tendenza risulta dall'analisi dell'evoluzione delle disparità regionali, dato il rapido sviluppo in molti paesi europei delle regioni intermedie (Camagni e Cappellin 1981), quali ad esempio le regioni dell'Italia nord-occidentale e centrale. Inoltre, all'interno dei sistemi urbani dei diversi paesi, l'evoluzione demografica indica una chiara rottura, denominata come « controurbanizzazione » (Fielding 1982, Kontuly e Vogelsang 1985, Cencini *et al.* 1983, Boscacci e Tarulli 1985, Congdon e Shepherd 1985), rispetto al passato, dato che i saldi migratori appaiono correlati negativamente con la dimensione dei centri urbani. Infine, all'interno delle singole aree urbane e metropolitane, i tassi di crescita delle aree centrali e quelli delle aree periferiche hanno seguito un andamento di tipo ciclico (Hall e Hay 1980, Van der Berg *et al.* 1982, Klaassen *et al.* 1981) ed indicano una tendenza alla suburbanizzazione o alla disurbanizzazione.

È chiaro che tendenze diverse emergono considerando variabili diverse, come la popolazione, l'occupazione industriale o l'occupazione terziaria o il prodotto complessivo e quello dei singoli settori. Esistono pertanto « leads » o « lags » di ciascuna variabile rispetto alle singole altre variabili, tuttavia l'esistenza di una tendenza alla diffusione è chiaramente rilevabile per tutte le variabili. Più problematico è invece prevedere la velocità e la stabilità di questa tendenza nei prossimi decenni (Cappellin 1982, Chesire e Hay 1984, Camagni, Cappellin, Gibelli e Curti 1984, *Business Week* 23 luglio 1985).

È importante sottolineare il fatto che l'evoluzione economica e demografica delle singole aree è determinata dall'intersecarsi di diverse tendenze a livello interregionale, interurbano ed intraurbano. Pertanto, un chiaro limite degli studi svolti a livello inter ed intra

urbano è quello di non considerare l'esistenza di tendenze a livello interregionale o anche a livello internazionale.

Infatti, se si considerano due regioni (regione sviluppata e sottosviluppata) tra loro contigue, al loro interno suddivise in diverse aree (aree centrali, intermedie e periferiche), ciascuna delle quali caratterizzata da centri urbani (centro) e rispettive aree di gravitazione (*ring*), i saldi demografici od occupazionali di segno positivo e negativo (+, —) possono disporsi in modo regolare nei diversi periodi come indicato dalla tab. 1 (Cappellin 1983). In una fase iniziale, saldi positivi caratterizzano solo il centro dell'area centrale della regione più sviluppata, mentre in fasi successive saggi positivi caratterizzano solo le aree periferiche ed intermedie della regione meno sviluppata.

È quindi chiaro che un limite degli studi svolti a livello urbano o di sistema urbano è quello di non tenere conto della posizione geografica dei singoli centri urbani. Questi studi infatti suppongono che dopo un periodo di suburbanizzazione o di controurbanizzazione sarebbe inevitabile una fase di riurbanizzazione. In realtà, un'eventuale tendenza alla riurbanizzazione non appare possibile, se lo sviluppo continuasse a diffondersi verso aree sempre più periferiche all'interno dei singoli paesi e a livello internazionale.

Nella fase attuale, piuttosto che interrogarsi sulle possibilità di un'eventuale riurbanizzazione, sembra invece più realistico interrogarsi sulla dinamica relativa dei centri urbani di medie e piccole dimensioni posti in aree centrali rispetto a quella dei centri urbani posti in aree intermedie e periferiche. Analoga incertezza sembra caratterizzare le tendenze della dinamica relativa delle aree periferiche nelle regioni più sviluppate rispetto alle aree centrali nelle regioni sottosviluppate.

In particolare, il processo di sviluppo sembra diffondersi nel territorio come un'onda la quale in un dato periodo (t_2) accelera la crescita di talune aree, mentre rallenta la crescita delle aree che essa aveva investito nel periodo precedente (t_1) e determina una crisi nelle aree dalle quali tale processo di sviluppo era partito inizialmente (t_0). È quindi relativamente facile prevedere la dinamica della diffusione spaziale dell'attuale fase o onda di sviluppo. Invece, non esistono elementi certi sulla possibilità che il cambiamento tecnologico determini la formazione di una nuova onda di sviluppo che parta dalle zone centrali.

In questo scritto vengono analizzati i fattori e i processi che sono stati indicati da recenti contributi teorici ed empirici sulle disparità di sviluppo a livello intraregionale ed interregionale. Questi

fattori agiscono in modo tra loro contraddittorio e dalla loro interdipendenza risultano tendenze alla diffusione o alla concentrazione dell'occupazione dei diversi settori e della popolazione. La maggior parte dei fattori che verranno considerati operano a scala regionale, alcuni tuttavia sono particolarmente rilevanti a livello urbano. Infine, verranno considerate le implicazioni del processo di diffusione e di riconversione delle economie delle aree urbane sugli obiettivi e gli strumenti delle politiche urbanistiche ed industriali.

1. Fattori del processo di diffusione territoriale dello sviluppo

Le potenzialità di sviluppo delle aree urbane sono il risultato interdipendente da un lato delle esigenze localizzative dei diversi settori ed in particolare di quelli più dinamici e dall'altro delle capacità di adozione delle singole aree.

Come sopra indicato, le tendenze recenti della localizzazione dei singoli settori e della specializzazione settoriale delle singole economie locali indicano un trend, stabile e coerente tra i diversi paesi, di deconcentrazione delle aree metropolitane e di controurbanizzazione o di diffusione dello sviluppo nelle aree urbane di minori dimensioni. Tuttavia, dubbi esistono sulla stabilità di queste tendenze e soprattutto sulla velocità delle stesse.

Secondo alcuni la crescita relativa delle aree periferiche ed intermedie, la cui struttura produttiva è caratterizzata dalla prevalenza di piccole e medie imprese, dovrebbe essere posta in relazione con la crisi che ha caratterizzato nel recente passato le aree centrali e le grandi imprese. Le tendenze passate non sarebbero, quindi, il risultato di un dinamico « sviluppo endogeno » delle aree periferiche ed intermedie, ma solo l'effetto di un processo di rilocalizzazione e redistribuzione della produzione verso di queste. In particolare, l'attuale ripresa dei margini di profitto delle grandi imprese dovrebbe preludere ad una inversione dei trend territoriali (Ewers 1985).

In realtà, le dinamiche territoriali sono sempre il risultato della competitività relativa delle diverse aree, per cui appare ozioso argomentare a favore della forza di alcune aree o invece della debolezza di altre aree. È certo, inoltre, che lo sviluppo delle aree periferiche ed intermedie non è dovuto alla rilocalizzazione di imprese delle aree centrali ma alla più veloce nascita di imprese locali. È inoltre chiaro che non esiste una stretta corrispondenza tra settori di crisi delle aree centrali e settori di sviluppo delle aree periferiche ed intermedie.

Tuttavia, sembra possibile che l'attuale ripresa economica delle economie dei paesi industrializzati possa avere un impatto negativo sulle disparità regionali. Infatti, in una fase di crisi e di debole crescita della produzione, il fattore cruciale della competitività è il livello dei costi e la capacità di adozione di innovazioni di processo. Le regioni meno sviluppate sono state pertanto naturalmente avvantaggiate dai minori livelli salariali e dalla possibilità di aumentare in modo rilevante la produttività di attività di tipo tradizionale tramite l'acquisto di macchinari più moderni. Viceversa, in un periodo di espansione e di crescita della domanda aggregata, come quello attuale, la concorrenza tra le imprese si sviluppa tramite la differenziazione dei prodotti e l'adozione di innovazioni di prodotto. Questo fenomeno dovrebbe avvantaggiare le aree centrali, ove sono maggiori le capacità tecnologiche, dati i livelli più elevati di produttività già raggiunti e la disponibilità di ben organizzate strutture di ricerca.

Le potenzialità di sviluppo delle singole aree non dipendono tuttavia da trend esogeni dei singoli settori e del progresso tecnico, ma sono in larga parte condizionate dalle capacità di adattare la struttura produttiva delle singole aree e di intraprendere opportune politiche a livello regionale complessivo e all'interno delle singole imprese.

La nascita di nuove imprese, le barriere all'entrata in nuove produzioni o all'adozione di nuovi processi e, in generale, il successo delle singole imprese dipendono da *fattori esterni* e da *fattori interni* alle imprese stesse o, in altri termini, da « *potenzialità oggettive* » esistenti in singole aree e da « *capacità soggettive* » di sfruttare tali potenzialità (Molle 1983, Cappellin 1983, Camagni, Cappellin e Garofoli 1984, Kaman 1985).

Tra i fattori esterni sono da menzionare i fattori che determinano l'evoluzione della domanda dei prodotti, l'evoluzione dell'offerta di diversi fattori produttivi e l'evoluzione delle conoscenze tecnologiche. Questi fattori esterni hanno molto spesso una specifica dimensione regionale, in quanto variano in modo significativo da regione a regione e possono, quindi, essere a loro volta oggetto di interventi di politica economica locale destinati a migliorare l'ambiente o le economie esterne delle singole imprese.

Tra i fattori interni alle singole imprese possono essere ricordati i fattori che condizionano le capacità di acquisizione di informazioni tecnologiche e di mercato, le capacità di sopportare i costi di riconversione connessi con il trasferimento delle risorse da vecchie a nuove tecnologie ed infine fattori soggettivi come le attitudini al ri-

schio, l'esperienza e le capacità manageriali, le strategie aziendali e le strutture organizzative interne. Anche questi fattori sono diversi nei singoli ambiti regionali e possono essere condizionati da misure di politica dell'innovazione intraprese a livello locale.

In generale, i progressi nel settore dei trasporti e la maggiore mobilità dei capitali finanziari hanno reso più mobili o « footloose » le localizzazioni delle singole attività produttive, ma hanno d'altro lato aumentato l'importanza relativa di fattori relativamente fissi dal punto di vista spaziale, come la *disponibilità di « know-how »* che è condizionata da gradual processi di apprendimento nelle attività tradizionalmente svolte in una certa area, o come la *disponibilità di economie di agglomerazione*, che sono determinate dalle molteplici interdipendente tra diversi settori, non solo in termini di flussi di input-output ma anche di flussi tecnologici e di complementarietà nell'uso di risorse umane e di servizi comuni.

2. Tendenze del processo di ristrutturazione dei singoli settori

Il processo di diffusione dello sviluppo nelle aree periferiche ed intermedie dipende da processi espliciti e da processi impliciti di rilocalizzazione. Secondo la « *teoria dei costi di produzione* » (Keeble 1984), la crisi delle attività industriali nell'ambito metropolitano sarebbe dovuta ad un più elevato livello dei costi di produzione rispetto a quelli di industrie localizzate nelle aree periferiche o suburbane. I maggiori costi possono determinare la chiusura di talune imprese o spingere talune imprese ad una rilocalizzazione verso aree semicentrali o periferiche.

I maggiori costi sono dovuti al costo degli affitti, alla congestione dei trasporti, ai maggiori costi salariali e alle maggiori difficoltà di reperimento di manodopera, alla minore efficienza di stabili più vecchi e ad inadeguate dotazioni di superficie per addetto. Verifiche empiriche hanno permesso di dimostrare che tali differenze di costi sono considerevoli e, ad esempio, ammontavano tra il 32% ed il 58% dei profitti totali nel confronto tra Londra e le piccole e medie città nel sud dell'Inghilterra. Altre ricerche empiriche svolte sia in Italia che all'estero hanno esaurientemente illustrato i motivi che spingono le imprese alla rilocalizzazione e confermano la rilevanza dei fattori indicati dalla « *teoria dei costi di produzione* » (Luzzati 1982, Lassini 1984).

È peraltro necessario considerare che tali maggiori costi possono essere compensati da maggiori ricavi dovuti ad un più facile accesso

al mercato e da eventuali economie di agglomerazione con altre imprese. Pertanto, tali fattori sono diversamente importanti secondo il maggiore o minore « orientamento » al mercato delle imprese considerate.

La rilocalizzazione delle industrie può peraltro avvenire in modo « implicito » (Cappellin 1983) a seguito di minori tassi di espansione delle imprese metropolitane rispetto a quelle non metropolitane o di minori tassi di natalità e di maggiori tassi di mortalità. Infatti, è chiaro che differenze nei costi di produzione unitari nelle aree centrali e rispetto a quelle periferiche incidono sulla competitività e sulle possibilità di sviluppo delle singole imprese. In questo caso pur senza rilocalizzazioni « esplicite » delle singole imprese la produzione complessiva di un determinato settore si sposta verso aree più esterne.

È, tuttavia, sempre più frequente il caso in cui la diffusione territoriale dei settori industriali non è dovuta ad una rilocalizzazione di intere imprese ma ad un processo di *deverticalizzazione del ciclo produttivo e di localizzazione autonoma delle singole fasi* a seconda delle loro specifiche esigenze (Tornqvist 1970, Thorngren 1970, Westaway 1974, Bade 1985). In questo contesto le fasi di tipo manifatturiero vengono decentrate in aree rurali o in centri urbani di piccole dimensioni mentre le funzioni direzionali vengono concentrate nelle aree urbane maggiori.

È chiaro che tale processo dipende in modo cruciale dai cambiamenti intervenuti nelle economie di scala o nei livelli ottimali di produzione delle singole fasi manifatturiere e terziarie e dai progressi nei trasporti e nelle comunicazioni che consentono una stretta interdipendenza tra impianti localizzati in aree anche molto distanti (Cappellin 1983). Ruolo non secondario di questo processo è svolto, oltre che da fattori di tipo tecnologico, anche da fattori di tipo fiscale-istituzionale e da fattori di tipo sociale, quale la possibilità di sfruttare diversi saggi salariali nei diversi impianti se localizzati in aree tra loro distanti (Fielding 1982, Brunetta 1983).

Tuttavia, la rilocalizzazione o lo scorporo di talune fasi di produzione da parte di una singola impresa sono probabilmente fenomeni di minore rilevanza rispetto a fenomeni analoghi come l'acquisto di imprese esterne specializzate in particolari produzioni intermedie o semplicemente la dismissione di talune produzioni sostituite da un aumento degli acquisti intermedi da altre imprese.

Secondo un terzo modello interpretativo, la diffusione territoriale delle industrie non è sempre la conseguenza delle strategie delle grandi imprese multiregionali ma anche di meccanismi di tipo im-

plicito e di interdipendenze all'interno di *sistemi di piccole imprese* (Garofoli 1983). In particolare il decentramento delle diverse funzioni avviene spesso su brevi distanze, dato che i flussi tra i diversi impianti o imprese hanno un alto contenuto di informazioni ed il trasporto di beni, di persone e di informazioni sono integrati in un rapporto di fornitura di servizi (Pedersen 1985). Pertanto, mentre il progresso dei sistemi di trasporto e comunicazione su lunga distanza rendono possibile una dispersione considerevole, a scala internazionale ed interregionale, delle produzioni di beni industriali standardizzati e voluminosi, la necessità di trasportare assieme beni, persone ed informazioni porta ad una relativa concentrazione delle localizzazioni a scala intraregionale nel caso di beni e servizi intermedi differenziati e prodotti in minori quantità.

Tra i processi di tipo rilocalizzazione di tipo esplicito può, infine, essere ricordato il processo di « *filtering down* » (Pred 1977), che si ricollega alle *teorie della funzione di incubatrice delle aree metropolitane* (Vernon 1960, Ciciotti 1984 e 1985, Camagni e Diap- pi 1984) e alla *teoria del ciclo di vita del prodotto* (Vernon 1966). Secondo queste teorie, le iniziative imprenditoriali sono facilitate nelle località centrali, mentre quanto più aumenta l'età di un'impresa e la maturità dei suoi prodotti tanto meno necessari risultano i vantaggi delle economie di agglomerazione e si afferma una tendenza al decentramento delle produzioni in aree periferiche, ove meno costosi sono i diversi fattori produttivi.

Anche nel caso della teoria del « *filtering down* » il processo di diffusione può avvenire in modo implicito. Infatti, è probabile che le imprese innovative non siano in grado di rilocalizzarsi in aree periferiche. In questo caso, esse si riconvertono verso sempre nuove produzioni in grado di mantenere loro una leadership tecnologica o sono destinate a scomparire, mentre nuove imprese sorgono nelle aree periferiche al fine di sfruttare le opportunità ivi esistenti in quelle produzioni che sono divenute di tipo tradizionale.

La teoria dell'incubatrice può condurre a due tesi diverse. Secondo una versione « forte » della teoria, la natalità di imprese sarebbe maggiore nelle aree centrali. Mentre secondo una versione « debole », le aree centrali sarebbero soprattutto caratterizzate da una maggiore natalità di imprese di tipo innovativo.

La prima tesi appare certamente contraddetta dalla recente esperienza, la quale indica che la maggiore natalità di imprese industriali è riscontrabile nelle aree periferiche ed intermedie. Sembra invece tuttora maggiore la natalità di imprese terziarie nelle aree centrali. È quindi necessaria una distinzione di tipo settoriale, dato che i re-

quisiti localizzativi o, utilizzando la terminologia suindicata, i fattori esterni ed interni richiesti dalla nascita di imprese nei diversi settori differiscono da settore e settore e possono essere più favorevoli in aree non centrali.

La seconda tesi appare in gran parte verificata, anche se nei paesi più sviluppati i luoghi di origine di nuove industrie tendono a non essere le città al vertice della gerarchia urbana (Kamann 1985). In particolare, esiste una priorità temporale delle innovazioni di prodotto rispetto a quelle di processo. Sembra, infatti, che le aree centrali abbiano un vantaggio nell'adozione di innovazioni di prodotto, quali lo sviluppo di nuovi settori e di beni di investimento, che tipicamente richiedono una rilevante attività di RS, che risulta più efficace se svolta in queste aree. Tuttavia, importanti innovazioni di processo spesso avvengono anche nelle aree periferiche, dato che in esse sono concentrati gli impianti di produzione e dato che tali innovazioni implicano l'uso di nuovi beni strumentali che possono essere acquistati dalle regioni più sviluppate, ove essi sono elaborati.

Ma soprattutto appare chiara la contraddizione tra, da un lato, la maggiore ricettività delle aree centrali nei confronti delle innovazioni e, dall'altro, il complessivo minore dinamismo se non la crisi di queste aree. Appare quindi necessario distinguere tra prima adozione di innovazioni e processo di diffusione o tra *capacità innovatrici* in senso stretto e *disponibilità al cambiamento* in senso più lato.

Le aree periferiche, anche se hanno chiare difficoltà ad essere le prime ad adottare nuovi processi e prodotti, dimostrano tuttavia un maggiore dinamismo nel passare da tecnologie meno efficienti a tecnologie più efficienti ed una maggiore propensione a sopportare gli investimenti necessari per questo graduale miglioramento dei livelli tecnologici. Si riduce pertanto il « gap tecnologico » rispetto alle aree più sviluppate. Né è rilevante il fatto che diverse analisi empiriche dimostrino che gli investimenti in RS sono minori nelle aree meno sviluppate, dato che questi possono non essere necessari qualora le imprese adottino tecnologie in gran parte già note (Gibbs e Twaites 1985) ed incorporate in nuovi beni di investimento.

Pertanto, sembra necessario distinguere tra capacità di elaborazione di innovazioni e loro effettiva adozione. Le aree centrali hanno certamente un vantaggio nella produzione di servizi connessi con le innovazioni, come la RS ed i servizi di consulenza tecnica e di tipo direzionale, ma possono essere meno appropriate per l'adozione delle innovazioni stesse. In questo contesto la nuova base produttiva delle aree centrali va individuata nella esportazione di servizi di supporto all'innovazione nelle aree periferiche.

Infatti, secondo taluni studi, il declino delle attività industriali nelle aree centrali delle aree metropolitane è dovuto alla *diversa « ricettività alle innovazioni » delle aree centrali e periferiche* (Leigh *et al.* 1984). Le aree centrali sono caratterizzate da una maggiore età media delle imprese in esse localizzate rispetto alle imprese più giovani, che caratterizzano invece le aree periferiche. Tale fenomeno è determinato dal fatto che la localizzazione di nuove imprese avviene in modo sequenziale occupando prevalentemente aree esterne, dato che le aree interne sono già occupate da altre imprese. Chiaramente la probabilità di crisi aziendali e le stesse capacità di adozione di innovazioni radicali di prodotto e processo diminuisce all'aumentare dell'età delle imprese, per cui è naturale che le imprese situate nel centro abbiano una performance in termini di produzione e di occupazione minore di quella delle imprese più giovani localizzate nelle aree più periferiche, come è infatti indicato dai risultati di « *shift-share analysis* » svolte sulle zone centrali e periferiche di diverse aree urbane (Fothergill *et al.* 1983).

A differenza della teoria del ciclo di vita del prodotto, secondo la quale sarebbe inevitabile una rilocalizzazione delle imprese più tradizionali nelle aree più periferiche, questi studi riconoscono l'esistenza di vincoli economici ed istituzionali alla localizzazione e rilocalizzazione delle imprese per cui le imprese meno efficienti appaiono localizzate nelle aree centrali. Pertanto, la crisi delle imprese centrali determina, data l'esistenza di diverse rigidità, una sottoutilizzazione delle risorse territoriali nelle aree centrali ed eventualmente la creazione di aree industriali dismesse.

Gli approcci teorici sopra illustrati risultano certamente utili nell'interpretazione delle tendenze territoriali del recente passato, tuttavia la continuazione del processo di diffusione dello sviluppo appare condizionata anche da alcune nuove tendenze nella struttura dei processi produttivi. Innanzitutto, mentre gli anni '70 erano stati caratterizzati da un massiccio processo di fusioni ed acquisizioni dovute all'obiettivo di diversificazione settoriale dei grandi gruppi industriali e finanziari (conglomerates), gli anni più recenti dimostrano la rilevanza di un *trend opposto di scorporazioni e vendita di partecipazioni (splitting up)* (*Business Week*, 3 giugno e 1 luglio 1985).

Fattori determinanti di questo trend sono la necessità di focalizzare in modo più preciso le energie delle singole imprese, la crescente complessità dell'evoluzione tecnologica e di mercato dei singoli settori, la minore enfasi attribuita all'obiettivo della diversificazione del rischio rispetto a quello dello sfruttamento delle economie di scala nelle fasi sia di produzione che di organizzazione della

produzione, la crisi finanziaria dei grandi gruppi industriali, lo sviluppo di nuove capacità imprenditoriali e di una domanda di partecipazioni da parte di investitori nazionali ed esteri. Un tale trend porta necessariamente ad una maggiore concentrazione dei singoli settori e pertanto ad una maggiore internazionalizzazione delle singole imprese. Queste ultime invece di diversificarsi su innumerevoli produzioni all'interno dello stesso mercato mirano a conquistare un vantaggio competitivo su una specifica produzione in diversi mercati.

Dal punto di vista regionale, un tale processo sembra dover portare ad una minore attenzione da parte delle grandi imprese alle dinamiche delle aree in cui sono storicamente localizzati i loro impianti, avendo esse come « focus » principale il rispettivo settore e quindi la necessità di allargare l'ambito territoriale della propria azione. Inoltre, esso dovrebbe determinare una sempre maggiore integrazione delle singole imprese locali nell'ambito di gruppi i cui centri decisionali sono esterni alla singola regione. È peraltro possibile che il maggiore pluralismo dei centri decisionali che questo processo di disinvestimento dei grandi gruppi industriali comporta determini la crescita dell'importanza relativa di centri direzionali posti in città di medie dimensioni, diverse dalle grandi metropoli internazionali.

Un secondo fenomeno, in parte collegato a quello ora illustrato, è quello indicato dalla tendenza a processi competitivi basati sempre meno sul prezzo e sempre più sulla *differenziazione del prodotto e sull'adattamento delle sue caratteristiche alle specifiche esigenze di singoli utilizzatori (customization)*. Diminuiscono infatti le « economie di scala » nelle produzioni, mentre aumentano le « economie di scopo » (Brotchie *et al.* 1984, Kamann 1985).

Tale fenomeno è probabilmente dovuto alla maggiore crescita della domanda aggregata e quindi alla possibilità di soddisfare nuovi e mutevoli bisogni di tipo superiore, che emergono soprattutto nelle aree più sviluppate. Esso è anche il risultato della maggiore flessibilità organizzativa delle imprese, consentita dal miglioramento delle comunicazioni con i diversi mercati dei prodotti e dall'ampliamento delle capacità di calcolo e di programmazione delle produzioni connesse con l'uso di elaboratori e di moderne tecniche di gestione. Infine, esso è determinato dalla maggiore flessibilità degli stessi processi produttivi, data l'applicazione di meccanismi elettronici di controllo che consentono una minore standardizzazione dei prodotti, lo sfruttamento di complementarietà nella produzione congiunta di piccole serie di prodotti diversi e quindi una maggiore possibilità di adattamento al cambiamento tecnologico che avviene a ritmi sempre più rapidi.

Dal punto di vista territoriale un tale trend comporta il fatto che lo svantaggio delle aree metropolitane in termini di maggiori costi del lavoro e di altri fattori produttivi può essere compensato da una migliore qualità delle produzioni, determinata da un più agevole accesso alle informazioni e da una più veloce capacità di adattamento delle produzioni alle esigenze del mercato.

3. Tendenze del processo di riconversione intersettoriale

Il processo di riconversione intersettoriale delle diverse economie risponde alla logica del criterio dei vantaggi comparati. Esso è quindi il risultato non solo del processo di competizione tra le diverse regioni sul mercato dei singoli prodotti ma è anche il risultato del processo di competizione tra le diverse attività produttive di una stessa regione nell'utilizzo di uno stock fisso di risorse produttive.

Pertanto, accanto ad un processo di rilocalizzazione esplicita o implicita delle singole produzioni verso le aree ove minori sono i costi di produzione esiste un *processo di adattamento da parte delle imprese locali*, le quali cambiano il mix delle loro produzioni in relazione ai cambiamenti intervenuti nel loro ambiente spaziale.

Le aree sviluppate hanno un vantaggio relativo crescente nella specializzazione in settori e fasi di produzione di tipo intermedio e distanti dall'uso del consumatore finale, come i beni di investimento, taluni materiali e prodotti intermedi particolarmente specializzati, le funzioni di gestione delle informazioni, di tipo direzionale e di ricerca e sviluppo. Queste produzioni o funzioni interne alle singole imprese richiedono infatti un « know-how » superiore a quello disponibile nelle aree periferiche, essendo esso il risultato di un graduale processo di apprendimento consentito da una tradizione di produzione industriale caratteristica delle regioni più sviluppate.

In particolare, secondo la « *teoria della localizzazione vincolata* » (constrained location hypothesis) (Fothergill e Gudgin 1982 e Fothergill *et al.* 1983) il declino dell'occupazione industriale nelle aree metropolitane sarebbe dovuto alla crescita degli standard di superficie per addetto delle attività industriali. Infatti, dato il vincolo delle aree complessivamente disponibili in un contesto urbano, l'aumento degli standard di superficie determinerebbe una riduzione dell'occupazione, pur rimanendo inalterata la produzione complessiva. Tale crescita della superficie per addetto sarebbe la conseguenza di sostituzioni crescenti del lavoro con beni capitali che richiedono maggiore spazio. La carenza di spazi è resa ancor più grave qualora si

considerino l'età e le condizioni degli edifici industriali nelle aree centrali, cosicché, anche se lo spazio può essere disponibile in termini assoluti, gli edifici esistenti possono essere inadatti rispetto alle moderne tecnologie.

È chiaro che tale teoria, pur essendo valida per spiegare il declino demografico ed occupazionale delle aree metropolitane, non è in grado di indicare le ragioni di un fenomeno di crescente importanza nelle aree metropolitane come quello delle aree industriali dismesse. Infatti, questa teoria si basa su un'ipotesi di piena occupazione delle aree urbane. In effetti, le aree industriali dismesse sono il risultato di un processo in cui l'occupazione non diminuisce in proporzione dell'aumento del rapporto superficie-addetti, come indicato da questa teoria, ma diminuisce in misura molto maggiore, così da portare all'abbandono di ampie aree.

Secondo un'altra interpretazione teorica, il declino delle attività industriali sarebbe determinato dallo « *spiazzamento* » da parte di altre attività produttive (Cappellin 1983). A differenza della teoria dei costi di produzione che considera la concorrenza sul mercato dei prodotti tra imprese appartenenti allo stesso settore, ma localizzate in aree centrali o periferiche, questa teoria considera la concorrenza sul mercato dei fattori produttivi da parte di imprese appartenenti a diversi settori ma localizzate nella stessa area. Tale competizione per l'uso di risorse fisse è alla base dell'aumento del costo del suolo e degli affitti, come anche della forza lavoro, dei servizi di trasporto e di altri servizi alla produzione. Questa teoria offre pertanto una spiegazione degli elevati livelli dei costi di produzione che costituiscono il fattore cruciale considerato nella teoria dei costi di produzione.

Secondo un'interpretazione parzialmente analoga a quella ora indicata, il declino industriale dei centri urbani sarebbe determinato da operazioni immobiliari di « *appropriamento della rendita* » (Saccomani e Vito 1984). In particolare, secondo questa interpretazione il declino industriale sarebbe determinato dal fatto che il plusvalore che l'imprenditore-proprietario dell'area industriale potrebbe conseguire cedendo tale area potrebbe indurlo a rilocalizzare l'impresa dato il minore costo dei suoli in aree periferiche. Analogamente, l'imprenditore non proprietario dell'area industriale potrebbe essere costretto alla rilocalizzazione o alla chiusura dell'impresa qualora il proprietario non rinnovasse il contratto di affitto o aumentasse in modo rilevante il canone dello stesso, data la possibilità di affittare ad altre imprese l'area stessa.

Studi empirici dimostrano, tuttavia, che un tale meccanismo è

spesso di scarsa rilevanza rispetto a quella di altri fattori di costo delle imprese, che sono alla base delle scelte rilocalizzative delle stesse. Inoltre, chiaramente l'intento speculativo risulta assente o non rilevante se tra la rilocalizzazione dell'impresa e la vendita dell'area di origine passa un periodo molto lungo e se l'incertezza sui possibili cambiamenti dei vincoli urbanistici rendono alquanto rischiosa l'operazione qualora questa fosse giustificata da un mero scopo immobiliare.

Inoltre, l'interpretazione speculativa non è in grado di spiegare il processo di formazione di aree industriali dismesse a seguito del fallimento dell'impresa, come spesso succede nel caso delle aree di crisi. Essa pone quindi un'enfasi eccessiva su obiettivi speculativi espliciti delle singole imprese e non dedica sufficiente attenzione a processi impliciti e ai nessi di interdipendenza tra le diverse attività nell'uso di una risorsa fissa come il territorio.

La teoria dello spiazzamento è invece di validità più generale dato che essa comprende il caso in cui le imprese industriali in aree urbane siano indotte a chiusure o rilocalizzazioni determinate anche da motivi diversi da quello immobiliare e pone in evidenza la concorrenza tra le diverse attività sull'uso di risorse territoriali fisse. Infatti le imprese localizzate in un'area metropolitana possono soffrire di carenze assolute di manodopera qualificata o essere costrette a pagare maggiori salari a causa della concorrenza da parte di altre attività produttive più efficienti. È quindi improbabile che le imprese siano indotte a rilocalizzarsi all'esterno dell'area metropolitana se a questa scelta non fossero indotte anche da differenze nei costi di gestione, mentre eventuali guadagni su operazioni immobiliari possono essere ritenuti quasi irrilevanti nel caso di scelte localizzative che sarebbero state comunque attuate.

La teoria dello spiazzamento si differenzia anche dalla teoria della localizzazione vincolata. Infatti, essa considera diversi fattori produttivi e non solo la risorsa territorio. Inoltre, mentre la teoria della localizzazione vincolata prende in considerazione solo la compatibilità all'interno delle singole imprese tra quantità di risorsa territoriale a disposizione di ciascuna impresa e la domanda di spazio connessa con processi di accrescimento dello stock di capitale per addetto, la teoria dello spiazzamento prende in considerazione anche la compatibilità tra la domanda di spazio di diverse imprese appartenenti a settori diversi e l'effetto dei prezzi sul processo di allocazione dello spazio tra diversi usi alternativi del territorio.

Tra i diversi processi di riconversione e di competizione di tipo intersettoriale il più rilevante è certamente quello connesso con la

terziarizzazione delle economie delle aree metropolitane. Si può inoltre affermare che la distribuzione spaziale del settore terziario è probabilmente il fattore cruciale delle tendenze future della struttura dei sistemi urbani (Goddard 1978 e 1985, Daniels e Holly 1983).

A livello intraregionale, la concentrazione dei servizi è notevolmente maggiore di quella delle attività manifatturiere. È quindi probabile che la crescita della rilevanza occupazionale di queste attività rispetto a quelle industriali porti ad una crescente concentrazione della occupazione nei centri urbani. A livello interregionale, invece, le tendenze appaiono più ambigue in quanto è necessario procedere ad una più analitica distinzione delle diverse attività che sono convenzionalmente comprese nel settore terziario.

Analisi recenti svolte per la regione Lombardia (Cappellin 1985b) indicano un processo di diffusione particolarmente rilevante per le attività di tipo commerciale, sia connesse con la popolazione, come il commercio al dettaglio, che connesse con le produzioni industriali, come il commercio all'ingrosso. È chiaro che tali tendenze sono da ricollegarsi con il processo di diffusione territoriale delle produzioni industriali, le quali determinano effetti di tipo moltiplicativo, tramite la crescita del reddito e della domanda di servizi finali ed intermedi nelle aree in cui esse si sviluppano.

La diffusione di servizi commerciali consente una crescente omogeneità degli standard di vita dei centri urbani maggiori rispetto a quelli dei centri di minori dimensioni. La coalizione di attività commerciali, di uffici e di residenze in nodi urbani periferici permette a questi centri di assumere un carattere sempre più urbano, che può essere importante nell'attrarre altre attività produttive (Goldberg 1984).

Molto maggiore è invece il livello di concentrazione delle attività di tipo direzionale e di servizio alla produzione, che sono anche le attività caratterizzate dai maggiori tassi di crescita. Esiste, infatti, una diversa sensibilità delle diverse produzioni alla distanza dai propri mercati e dalle fonti degli input. Le attività di tipo manifatturiero hanno visto notevolmente aumentare la propria libertà di localizzazione, data la riduzione dei costi ed il miglioramento della qualità dei trasporti. Invece, le attività di servizio, sia esterne che interne alle imprese, sono condizionate dal progresso nel settore delle comunicazioni, che ha peraltro un diverso impatto sulle attività di « routine » e « non-routine ». L'effetto dispersivo delle telecomunicazioni è infatti minore per le attività di tipo « non-routine ».

In particolare, è possibile distinguere tra a) informazione, b) conoscenza, c) competenza e d) creatività (Kamann 1985). Le possibilità di trasferimento di informazione e conoscenza sono notevolmente au-

mentate dato il miglioramento delle comunicazioni e l'accresciuta mobilità della forza lavoro più qualificata. Tuttavia, le attività ad alto contenuto sia di competenza che di creatività sono più vincolate a specifici contesti spaziali, in quanto richiedono modalità di interazione più frequenti, contatti personali diretti e sinergie all'interno di gruppi sociali omogenei. Inoltre, la nascita di nuove attività è la conseguenza di un continuo processo di specializzazione, di divisione del lavoro e di formazione di capacità imprenditoriali basate sulle esperienze acquisite in settori tra loro strettamente collegati.

È quindi improbabile che le attività di servizio di tipo superiore che richiedono più intensamente fattori di « competenza e creatività » possano essere indotte a un rilevante decentramento dato il miglioramento delle comunicazioni.

Inoltre, le attività di « routine » possono essere soggette a notevoli processi di ristrutturazione, in seguito alle crescenti possibilità di automazione di diverse funzioni, con conseguente riduzione dei livelli occupazionali. Invece, le attività di « non-routine » da un lato sono sempre più richieste, dato il continuo cambiamento dei fattori di tipo tecnologico e di mercato che impongono continui cambiamenti delle politiche aziendali, e dall'altro non consentono la sostituzione del lavoro umano. La diversa specializzazione delle diverse aree nelle attività di « routine » e « non-routine » può quindi portare ad una crescente concentrazione territoriale della occupazione.

Le possibilità di decentramento delle attività di servizio di tipo superiore, come ad esempio le attività di RS e di tipo direzionale, non sono solo condizionate da differenze nei costi di produzione ma sono anche connesse con la diversa efficacia o produttività di queste attività in contesti diversi (Gibbs e Thwaites 1985). È chiaro che tale produttività è maggiore nelle aree più sviluppate ove è possibile una più facile interazione tra domanda e offerta di servizi. Esistono, infatti, chiare economie di scala nella concentrazione di specifiche funzioni, di ricerca o di tipo direzionale in un'unica località.

Infine, il progresso delle comunicazioni e le economie di scala nella costruzione di reti di comunicazione che privilegiano taluni nodi centrali tendono ad organizzare lo spazio aumentando l'interdipendenza delle decisioni e diminuendo il grado di autonomia delle aree periferiche. Peraltro, è possibile osservare che tali progressi tecnologici potrebbero consentire lo sviluppo di funzioni direzionali in centri urbani intermedi, ove fosse possibile centralizzare talune informazioni e manipolarle secondo procedure moderne, una volta accessibili solo alle grandi imprese localizzate nelle aree metropolitane.

4. Le tendenze residenziali della popolazione e della forza lavoro

Diversi fattori sembrano indicare un significativo cambiamento nelle preferenze residenziali della popolazione a livello intraurbano. Infatti, mentre nei decenni passati si è verificato un importante processo di suburbanizzazione, cui si accompagnavano rilevanti flussi di pendolarismo verso le aree centrali, nel prossimo futuro è possibile che si sviluppi il fenomeno opposto di un ritorno alla residenza nei centri urbani. In questa direzione agiscono la crescente offerta di aree nelle zone centrali conseguenti alla chiusura di rilevanti impianti industriali, l'aumento della popolazione anziana e delle famiglie composte da una sola persona, l'aumento dei tassi di attività femminile, l'aumento del tempo libero, dei livelli di reddito, di istruzione e della domanda di servizi alla persona ed anche i maggiori controlli sulla qualità ambientale e le politiche urbanistiche di recupero dei centri storici (Goldberg 1984).

Le tendenze residenziali, determinate da fattori di tipo ambientale, comportano analoghe tendenze della forza lavoro, mentre sembrano largamente prescindere dall'andamento dell'occupazione. Gli alti tassi di disoccupazione di taluni settori urbani, come le periferie ma anche talune zone centrali, sono infatti dovuti non tanto ad una crisi delle attività produttive di queste aree, quanto a fenomeni connessi con il mercato edilizio, dato che lo stato di degrado urbanistico ed il minore costo degli affitti in queste aree determinano una concentrazione di forza lavoro a minor reddito, meno qualificata e più soggetta ad alti tassi di disoccupazione (Keeble 1984).

Invece, a livello regionale, la relazione tra la dinamica dell'occupazione e la dinamica delle migrazioni e della popolazione appare contraddittoria. È infatti possibile ritenere che nel breve periodo la relazione causale vada dall'occupazione alle migrazioni, ma che nel lungo periodo siano rilevanti fattori che operano dalla popolazione e dalla forza lavoro sulla dinamica dell'occupazione (Pascal 1985).

L'analisi della composizione dei saldi migratori indica il carattere tipicamente selettivo del processo migratorio. Le aree metropolitane, pur avendo un saldo migratorio complessivamente negativo, hanno un saldo positivo per le fasce d'età giovanili (Kontuly e Vogelsang 1985) e per i settori più qualificati della forza lavoro (Diappi Wegner e Gotti 1984).

Si sviluppa pertanto un processo di tipo cumulativo che lega in modo interdipendente la specializzazione produttiva delle singole aree e la struttura dei flussi migratori. Le aree centrali più sviluppate sono in grado di adottare le forze lavoro più qualificate e queste ultime

arricchiscono le prime di nuove capacità imprenditoriali, le quali creano nuove opportunità di lavoro e quindi migliorano le capacità di attrazione delle aree metropolitane su altre forze lavoro qualificate.

Fattori di tipo ambientale hanno un effetto importante sulla mobilità delle forze lavoro più qualificate e quindi sulla dinamica delle attività tecnologicamente più avanzate (Fielding 1982, Keeble 1984). I lavoratori altamente qualificati da un lato sono fonte loro stessi di iniziative imprenditoriali e costituiscono un importante veicolo di trasferimento tecnologico, dall'altro rappresentano una risorsa scarsa per le imprese, che hanno difficoltà a sviluppare nuove produzioni ove vi siano problemi di reclutamento.

Le migrazioni dei lavoratori più qualificati avvengono spesso su indicazione delle singole imprese e sono da queste facilitate con diversi incentivi. Tuttavia, questi lavoratori possono agevolmente evitare spostamenti indesiderati cambiando di occupazione (Gibbs e Twaithe 1985). La loro mobilità occupazionale è infatti molto più alta della media, pertanto il loro rapido turnover pone complessi problemi di reclutamento per le imprese (Pascal 1985).

In particolare i lavoratori più qualificati tendono a preferire le località centrali dato che esse presentano maggiori e migliori alternative occupazionali. La scelta di residenza è un importante indicatore di « status » ed è connessa con il percorso di carriera del singolo lavoratore (Fielding 1982). La desiderabilità di un'area è condizionata dagli standard esistenti in termini di abitazioni, scuole, attività culturali, buone comunicazioni con la comunità tecnica e scientifica. Pertanto, le aree considerate come svantaggiate non sono in grado di attrarre i tecnici o i funzionari migliori, con pregiudizio quindi dei livelli tecnologici e delle potenzialità di sviluppo delle attività produttive che vi sono localizzate.

In particolare, le attività di servizio, ove sono occupati i lavoratori più qualificati, possono essere classificate in diversi gruppi, ciascuno dei quali è caratterizzato da una propria rete di partecipanti e da un proprio « focus » o gerarchia tra i diversi centri urbani. Il centro focale di ciascuna attività non è necessariamente il più importante centro nella gerarchia urbana di un paese, ma dipende dalla natura dell'attività considerata (Kamann 1985). I contatti « face-to-face » costituiscono un'importante forma di scambio di informazioni, pertanto i partecipanti che dipendono da questi contatti tendono tanto più a concentrarsi attorno al centro focale della rete di comunicazioni considerata, tanto più alto è il loro livello gerarchico o quanto più alto è il contenuto di « conoscenza » implicito nella loro attività.

La qualità ambientale, urbanistica e socio-economica, di un dato centro condiziona le sue possibilità di diventare il « focus » di particolari attività industriali o terziarie. Ma ugualmente importanti possono essere troppo accentuate specializzazioni produttive originarie dei singoli centri, dato che le nuove attività tendono a concentrarsi in centri che esse possono caratterizzare socialmente ed economicamente (Kamann 1985). Chiaramente importanti in questo processo sono le tradizioni produttive delle singole aree e l'esistenza di istituzioni culturali e di formazione, centri di ricerca ed università, che mantengano e sviluppino le conoscenze e le relazioni che sono alla base di una data rete di attività.

È quindi chiaro che il miglioramento della qualità ambientale, sia fisica che socio-economica, di un dato centro urbano non risponde solo ad esigenze di tipo strettamente ecologico ma è una necessità imposta dal fatto che le preferenze residenziali della forza lavoro con maggiori qualifiche professionali condizionano la localizzazione delle attività industriali e terziarie tecnologicamente più avanzate.

5. Le potenzialità delle politiche urbanistiche

Il problema più rilevante per le aree metropolitane è quello della congestione in termini relativi ad altre aree regionali. La congestione si manifesta in diversi fenomeni tra loro strettamente collegati che comportano un degrado della qualità della vita nell'area metropolitana: difficoltà di circolazione dei trasporti pubblici e privati, elevato costo dei suoli e dei fabbricati, alto costo del lavoro, alto costo della vita, crescente criminalità e degrado dell'ambiente sociale, scarsità di aree verdi, inquinamento atmosferico ed acustico, degrado del patrimonio urbanistico.

La congestione è determinata essenzialmente da due fattori tra loro interdipendenti:

- a. l'elevata concentrazione delle attività produttive, un tempo di tipo industriale ed ora di tipo terziario, nelle aree centrali dell'area metropolitana;
- b. la struttura radiale della rete dei trasporti urbani, la concentrazione dei servizi di trasporto pubblico nelle zone centrali e l'assenza di efficaci collegamenti trasversali tra le aree esterne, che risultano penalizzate in termini di accessibilità rispetto al complesso dell'area metropolitana.

Gli alti livelli di congestione determinano più elevati costi di produzione per le imprese già esistenti e penalizzano soprattutto la

nascita di nuove imprese, che sono costrette a localizzazioni periferiche e meno adeguate. Inoltre, essa determina un degrado delle qualità residenziali delle aree metropolitane, un'accentuazione dei fenomeni di suburbanizzazione ed ingenti movimenti di pendolarismo in entrata, che determinano un'ulteriore pressione sul sistema dei trasporti ed una dispersione verso l'esterno di redditi prodotti nelle aree metropolitane.

Pertanto, la struttura spaziale delle aree metropolitane condiziona le potenzialità di sviluppo economico di queste aree (Cappellin 1984, Cappellin, Longhi, Magnani e Rozzi 1985). La promozione di una nuova « base d'esportazione » delle aree metropolitane, anche se è un obiettivo certamente corretto in termini generali, appare tuttavia insufficiente se non vengono esplicitati i fattori di tipo territoriale che condizionano la localizzazione di nuove attività produttive.

Obiettivi operativi per le aree metropolitane sono quindi, innanzitutto, una *politica di decentramento delle localizzazioni* all'interno di queste aree e, in secondo luogo, una *politica di valorizzazione delle loro funzioni residenziali* rispetto alle sole vocazioni produttive.

In questo contesto appaiono cruciali interventi volti a decentrare in aree semiperiferiche diverse attività terziarie tuttora concentrate nei centri storici. Infatti, gli uffici delle grandi imprese industriali e terziarie e soprattutto le attività connesse con la intermediazione ed il trasporto di prodotti industriali richiedono soprattutto agevoli collegamenti con le reti di comunicazione di tipo interregionale ed internazionale. Pertanto, non appare necessaria una localizzazione all'interno di aree metropolitane, ma sono possibili localizzazioni semiperiferiche, tenuto conto delle grandi necessità di spazio, della accessibilità ai luoghi di residenza degli occupati, della minore rilevanza dei contatti con altre attività interne rispetto a quelli con attività produttive esterne all'area metropolitana e della migliore accessibilità alla rete di comunicazioni internazionali ed interregionali esistente in aree semiperiferiche meno congestionate.

In secondo luogo, la promozione delle qualità residenziali delle aree metropolitane implica una riqualificazione dello stock di abitazioni e la costruzione di nuove abitazioni e di servizi alla popolazione, dato che un aumento dell'offerta permetterebbe di attenuare gli alti livelli della rendita, che costituisce un incentivo alla suburbanizzazione delle residenze. La dotazione di maggiori servizi pubblici e privati rende inoltre più ambita la residenza in queste aree da parte di settori qualificati della forza lavoro ed aumenta le capacità imprenditoriali e innovative del sistema economico locale.

In questa prospettiva assume un'importanza cruciale il problema delle aree industriali dismesse, che sono un fenomeno sempre più frequente nelle aree metropolitane. Tali aree, per la loro dimensione e la loro localizzazione in zone semicentrali, possono costituire un'occasione storica nel rilancio economico delle aree metropolitane (Cspim 1985, Mioni 1985, Cappellin 1985a, Cappellin 1986, Comune di Milano 1984 e 1985, McDonald 1983, Beumer *et al.* 1984, Hendricks 1984).

La scelta tra alternative utilizzazioni di queste aree non può essere lasciata a meccanismi automatici di mercato, dato che costi e benefici privati sono diversi da costi e benefici sociali nel processo di disurbanizzazione così come in quello di concentrazione (Hill 1978, Lichfield 1975, Squire e Van der Tak 1975). Infatti, il declino demografico ed occupazionale delle aree metropolitane non si manifesta in modo omogeneo nelle diverse aree al loro interno, ma si concentra in quelle caratterizzate da scarsi fattori positivi. Esso quindi è fonte di diseconomie esterne per le attività restanti e di processi moltiplicativi e cumulativi di declino. La chiusura di determinate unità produttive ed il degrado ambientale connesso con aree industriali dismesse determina un peggioramento della qualità residenziale delle aree contigue, un impoverimento dei relativi servizi e quindi un ulteriore declino demografico ed occupazionale.

In particolare, il problema delle aree industriali dismesse è un problema che non può essere risolto solo con interventi selettivi sulle singole aree, volti a rimuovere ostacoli ad un loro più veloce riutilizzo in altre attività industriali. Esso dipende, invece, da un crescente squilibrio quantitativo tra l'attuale offerta e la prevedibile domanda di aree industriali in un contesto metropolitano. Interventi selettivi potrebbero redistribuire in modo più efficiente le attività industriali sul territorio complessivo, ma non potrebbero impedire il risorgere altrove di altre situazioni di dismissione. È quindi indispensabile una strategia di riconversione di queste aree verso altri usi.

Le possibilità alternative di riconversione devono essere valutate tenendo conto della diversa distribuzione dei costi e benefici tra i singoli soggetti e il loro diverso andamento nel tempo. Infatti, accanto all'obiettivo di rispondere alle esigenze pregresse dei diversi settori urbani in cui le singole aree sono inserite, è necessario considerare l'obiettivo di utilizzare queste aree per sviluppare nuove attività che possano giocare un ruolo cruciale sul futuro sistema economico e sociale dell'area metropolitana, valorizzando le interdipendenze tra settori urbani diversi dell'area metropolitana e definendo opportune vocazioni e specializzazioni di ciascun settore.

È inoltre possibile un contrasto tra le esigenze di riconversione delle singole aree e le esigenze di localizzazione delle nuove attività produttive. Infatti, la nascita di queste attività sarebbe senz'altro facilitata dalla localizzazione in settori urbani non compromessi. Il conseguente rapido sviluppo dell'economia metropolitana creerebbe quindi le risorse necessarie per la riconversione graduale delle aree industriali dismesse. D'altro lato, una localizzazione delle nuove attività in contesti degradati facilita una più rapida riconversione degli stessi. È chiaro inoltre che questa seconda strategia comporta una maggiore capacità organizzativa da parte delle istituzioni pubbliche, ma facilita d'altro lato queste ultime in quanto le risorse finanziarie pubbliche possono essere integrate da un rilevante concorso di risorse finanziarie private.

Se costi e benefici vengono valutati in una prospettiva di breve termine, conviene modificare il meno possibile la situazione esistente, data l'esistenza di rilevanti costi di riconversione dei fabbricati e di rilocalizzazione in queste aree di nuove attività produttive e residenziali. Si può pertanto essere indotti a rinviare ogni decisione o ad assecondare la pressione esercitata dalle attività esistenti in localizzazioni contigue, che può portare un graduale, ma a volte anche rapido, processo di riempimento spontaneo ed indifferenziato di queste aree. In una prospettiva di lungo termine, possono invece risultare convenienti ingenti investimenti per una totale riconversione delle aree industriali dismesse, capaci di aumentare l'efficienza complessiva del sistema produttivo metropolitano e sviluppare le sue capacità e qualità residenziali.

6. Le potenzialità della politica industriale locale

Le possibilità di un intervento efficace degli enti locali sull'evoluzione economico sociale delle rispettive aree appaiono a prima vista alquanto limitate; tuttavia diversi fattori dimostrano che, pur senza uscire dagli ambiti delle proprie competenze, la politica territoriale può arricchirsi di strumenti nuovi.

Importanti cambiamenti hanno mutato il contesto nel quale si inseriscono le politiche industriali. Innanzitutto, l'esperienza italiana e di altri paesi, non esclusi gli Stati Uniti, dimostra che le piccole e medie imprese sono quelle che più hanno contribuito alla crescita occupazionale nell'ultimo decennio, mentre le grandi imprese sono distruttrici nette di posti di lavoro.

In secondo luogo, l'occupazione cresce unicamente nel settore

dei servizi ed in particolare in quelli rivolti alla produzione, mentre si contrae rapidamente nelle attività industriali. In queste ultime viceversa aumenta la rilevanza relativa e spesso assoluta delle funzioni di servizio, non immediatamente connesse con i processi di trasformazione manifatturiera.

Infine, le funzioni di indirizzo e di promozione dello sviluppo locale non possono più essere svolte dalla grande impresa industriale, come tradizionalmente veniva assunto dalla teoria dei poli di sviluppo, ma solamente da centri di servizio di natura mista, privata e pubblica, che mirino a promuovere l'imprenditorialità locale e la diffusione delle innovazioni.

In particolare, l'intervento delle istituzioni pubbliche locali nel campo della politica industriale è giustificato dal fatto che fattori locali influiscono sulla diffusione delle informazioni, sulla convenienza relativa della adozione di innovazioni di prodotto e processo e sui costi connessi con i processi di riconversione delle risorse produttive locali da vecchie a nuove tecnologie.

Inoltre, i servizi sia rivolti alla popolazione che rivolti alle imprese sono attività il cui mercato è tipicamente limitato all'economia locale e che possono svolgere un ruolo importante nello sviluppo delle piccole e medie imprese di una data economia locale.

Le economie locali sono inoltre spesso caratterizzate da stretti e molteplici relazioni di interdipendenza tra le piccole e medie imprese appartenenti allo stesso settore o anche a settori diversi. I sistemi produttivi locali seguono modelli di riconversione differenti che sono fortemente condizionati dalle capacità ed opportunità esistenti nell'ambito sociale.

Infine, la dinamica della riconversione produttiva delle singole aree non dipende solo dalla riconversione delle singole imprese, sulla quale può intervenire la politica industriale nazionale, ma consiste anche in un processo di sostituzione di imprese meno efficienti con nuove imprese tecnologicamente più avanzate. Si rendono pertanto necessari interventi che promuovano la nascita di nuove imprese e che richiedono una particolare attenzione ai singoli ambiti locali.

In questo contesto, l'ente pubblico locale deve certamente evitare velleitari tentativi di intervenire in campi che ora spettano ad istituzioni nazionali rivendicando sempre nuovi poteri, salvo poi lasciarli inutilizzati una volta ottenuti. Peraltro, non può ignorare la stretta interdipendenza tra gli interventi delle politiche territoriali e le esigenze poste dall'evoluzione economica delle singole aree e può svolgere una funzione di regolazione delle complesse procedure di con-

certazione tra i molteplici operatori economici necessari per favorire la nascita di nuove iniziative.

I servizi rappresentano i settori sui quali maggiori sono le possibilità di promuovere la creazione di posti di lavoro sostitutivi di quelli venuti a mancare nelle aree industriali dismesse. Inoltre, essi svolgono una funzione importante nello sviluppo dell'efficienza e competitività delle imprese industriali. In particolare, essi consentono una migliore organizzazione della produzione e lo svolgimento di funzioni complementari a quella di trasformazione come le attività di commercializzazione e di tipo amministrativo e finanziario, senza le quali è impossibile sostenere la concorrenza in mercati nazionali ed internazionali che richiedono una sempre maggiore tempestività e appropriatezza nella scelta di nuove politiche da parte delle singole imprese.

Altri servizi svolgono non tanto funzioni di routine strettamente complementari con la produzione quanto funzioni di progettazione di nuovi prodotti e processi produttivi, come le attività di ricerca e sviluppo e quelle di formazione avanzata e di consulenza. Tali attività sono certamente molto meno rilevanti dal punto di vista occupazionale, ma costituiscono la condizione indispensabile per la diffusione delle innovazioni e lo sviluppo nel lungo periodo della competitività delle imprese.

La domanda di servizi alla produzione è strettamente correlata con le esigenze che caratterizzano le diverse fasi della vita delle imprese. Nella *fase di nascita* importanti sono:

- la disponibilità di aree, uffici e stabilimenti adeguati,
- la disponibilità di venture capital,
- la formazione di competenze imprenditoriali.

Altri fattori richiesti sia nella *fase di nascita* che in quella di *sviluppo* sono:

- servizi di marketing,
- servizi di coordinamento delle politiche delle istituzioni creditizie a medio termine,
- servizi di coordinamento delle imprese appartenenti allo stesso settore e di coordinamento con le imprese leaders degli stessi.

Infine, taluni fattori sembrano avere un ruolo rilevante soprattutto nelle *fasi di sviluppo*, come:

- infrastrutture di trasporto e comunicazione,
- servizi di gestione del mercato del lavoro e di promozione della mobilità,
- servizi di formazione della forza lavoro,
- servizi di promozione e coordinamento delle attività di ricerca.

Da questo schematico elenco sembra chiaro che le caratteristiche

dell'ambiente esterno condizionano in modo cruciale le prospettive di successo di un'impresa soprattutto nella sua fase di nascita. Invece, le capacità imprenditoriali interne sono cruciali nelle fasi di sviluppo. Infatti, nella fase di sviluppo sembrano più rilevanti le capacità di adottare politiche aziendali appropriate o indirettamente la qualità del management e la disponibilità di adeguati servizi interni all'impresa. Servizi esterni quali quelli tradizionali di trasporto e comunicazione e di formazione hanno un effetto solo indiretto sul successo delle singole imprese in questa fase.

Non devono, pertanto, sorprendere le perplessità se non le resistenze da parte di imprese di successo verso nuovi strumenti di intervento pubblico nazionale e a maggior ragione locale sui fattori di innovazione (*Business Week*, 27 maggio 1985). Sembra invece che le possibilità di un efficace e spesso insostituibile intervento pubblico a livello locale siano molto maggiori, nelle fasi di nascita delle imprese, quando ad esempio cruciale appare il vincolo di una tempestiva disponibilità di locali adeguati, poco costosi e che possono essere restituiti senza difficoltà in caso di precoce fallimento dell'impresa.

Dal punto di vista territoriale, un problema fondamentale in tutti i paesi europei è quello di conseguire una più equa distribuzione di attività di servizio tra le aree metropolitane e i centri urbani delle aree intermedie e periferiche (Cappellin 1985b).

I servizi tendono infatti naturalmente a concentrarsi nelle aree metropolitane, date la necessità di accesso privilegiato alle informazioni, le economie di scala conseguibili nella elaborazione delle informazioni stesse, la stretta complementarietà tra le diverse attività di servizio, la preferenza per una residenza urbana delle forze lavoro più qualificate (Tosi 1985).

Viceversa nelle aree periferiche, la debole domanda di servizi alla produzione, determinata dal carattere tradizionale delle produzioni locali, determina a sua volta una debole presenza dell'offerta di questi servizi. Ma la minore offerta e la conseguente minore accessibilità ai servizi, come in un circolo vizioso, scoraggia la crescita della stessa domanda di servizi. Inoltre, eventuali aumenti della domanda sono facilmente assorbiti dai maggiori centri metropolitani, dato il gioco delle economie di agglomerazione.

La valorizzazione dei centri urbani delle aree periferiche ed intermedie implica la riconversione degli stessi da puri centri commerciali a centri di servizio alle imprese industriali. Infatti, le tradizionali disparità territoriali tra centro e periferia, che si basavano sulla dicotomia industria-agricoltura, sono radicalmente cambiate in seguito al rapido processo di industrializzazione delle aree periferiche ed inter-

medie ed al processo di terziarizzazione delle aree metropolitane, per cui ora esse si basano piuttosto sulla dicotomia industria-servizi.

Tuttavia, lo sviluppo industriale delle aree periferiche non può continuare a basarsi su inferiori costi dei fattori produttivi, dati i continui cambiamenti determinati dal progresso tecnologico e dalla crescente concorrenza internazionale. È quindi necessario aumentare in modo considerevole la produttività delle loro produzioni e questo richiede una più stretta integrazione tra funzioni di servizio e processi di trasformazione industriale.

In particolare, il suindicato circolo vizioso tra domanda ed offerta di servizi può essere interrotto da una politica che miri allo *sviluppo di attività di servizio interne alle singole imprese industriali*. Queste attività, aumentando l'efficienza e le capacità di adottare innovazioni di processo, di prodotto ed organizzative, permetterebbero una più rapida crescita delle piccole e medie imprese e quindi l'emergere di una domanda esplicita di servizi esterni, capace con il tempo di sostenere la nascita di autonome imprese di servizio alla produzione anche nelle aree periferiche.

In particolare, le aree periferiche costituiscono una localizzazione adeguata per lo sviluppo dei servizi interni, data la prossimità alle attività di trasformazione industriale con le quali sono necessari stretti legami. Invece, esse sono svantaggiate rispetto alle aree metropolitane nello sviluppo di attività di servizio esterno, che richiedono la disponibilità di economie di urbanizzazione.

Nel caso dei centri metropolitani sembra invece opportuna una loro *specializzazione in attività di servizio esterno e di tipo più qualificato* o di « non-routine », che possano essere utilizzate anche dalle attività produttive localizzate nelle aree periferiche ed intermedie. Questo implica una trasformazione della « base d'esportazione » delle aree metropolitane, dato che esse devono mirare a promuovere le esportazioni regionali complessive e non tanto le loro rispettive esportazioni.

Una tale specializzazione presenta il vantaggio di non porsi in contrasto con le esigenze di sviluppo di altre aree ora meno industrializzate. Inoltre, essa non ribadisce un ruolo gerarchico della metropoli nella adozione di innovazioni, in quanto l'obiettivo non è tanto quello di promuovere le attività tecnologicamente più avanzate, che spesso possono nascere anche in localizzazioni non urbane, quanto quello di facilitare la concentrazione dei servizi per l'innovazione, che di fatto richiedono un ambito metropolitano anche se rivolte ad imprese manifatturiere localizzate in altre aree regionali (Mouven e Nijkamp 1985, Aydalot 1985).

In questa prospettiva, non appare realistico mirare allo sviluppo

dei servizi nelle aree periferiche ed intermedie tramite una mera redistribuzione delle attività di servizio ora esistenti nelle aree metropolitane. Eventuali politiche di concertazione miranti alla rilocalizzazione di queste attività sono quasi impossibili per la maggior parte delle attività di servizio, date le loro piccole dimensioni, caratteristiche ad esempio delle attività più qualificate. Risultati significativi potrebbero essere conseguiti solo per i servizi della pubblica amministrazione e per taluni servizi di « routine » di grandi imprese. Inoltre, vincoli amministrativi ad un ulteriore sviluppo nelle aree metropolitane possono determinare una perdita assoluta e non invece la localizzazione in altre aree.

Una strategia perseguibile deve invece basarsi, come suindicato, su azioni concentrate sui diversi fattori che, dal lato della domanda e dal lato dell'offerta, costituiscono stimoli ed impedimenti alla nascita ed allo sviluppo delle imprese di servizio e che condizionano quindi il superamento di barriere all'entrata nelle produzioni terziarie nei singoli ambiti locali.

In particolare, l'intervento degli enti locali può concentrarsi sulla promozione della nascita di imprese nel settore dei servizi, tramite i seguenti strumenti:

- la promozione di una adeguata *domanda pubblica* di servizi innovativi che non sono sufficientemente domandati dalle imprese private, quali le attività di ricerca applicata, di tipo culturale o di protezione ambientale,
- l'incentivo della *domanda privata* di servizi, soprattutto di tipo interno, tramite misure di politica industriale e dell'innovazione, come incentivi creditizi e fiscali estesi agli investimenti di tipo soffice o in capitale umano e non solo agli investimenti in capitale fisso,
- la predisposizione di adeguate *infrastrutture*, che costituiscono strozzature allo sviluppo spontaneo di servizi, quali l'offerta di aree e di uffici ed il miglioramento delle comunicazioni, soprattutto tra i singoli centri urbani e le rispettive aree di gravitazione e tra i diversi centri urbani e non solo tra il centro metropolitano e gli altri centri urbani, dato che questo ultimo tipo di comunicazioni accentua la concorrenza del primo sui secondi,
- la promozione di un'*offerta pubblica diretta* di servizi, quando non esistano analoghe capacità di imprese private, come nel caso di taluni servizi di assistenza.
- la promozione di iniziative che richiedono un *coordinamento tra diversi enti sia pubblici che privati* che hanno competenze settoriali diverse ma che possono sviluppare sia l'offerta che la doman-

da di nuovi servizi, come nel caso delle attività di ricerca, di formazione, di finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali.

7. Conclusioni

La tendenza alla diffusione spaziale del processo di sviluppo che caratterizza le economie dei paesi industrializzati è data dal sovrapporsi di tendenze elementari operanti a livello interregionale, a livello interurbano ed intraurbano. L'emergere di una tendenza alla riurbanizzazione nelle aree metropolitane appare impossibile se lo sviluppo si diffonderà verso aree sempre più periferiche all'interno dei singoli paesi e a livello internazionale.

Le potenzialità di sviluppo delle singole aree non dipendono tuttavia da trends esogeni dei singoli settori e del progresso tecnico, ma sono in larga parte condizionate dalle « capacità soggettive » di adattare la struttura produttiva, sfruttando le « potenzialità oggettive » esistenti nelle singole aree, e di intraprendere opportune politiche a livello regionale complessivo ed all'interno delle singole imprese.

La rilocalizzazione dei settori produttivi verso aree più periferiche non è solo il risultato di processi di localizzazione di tipo esplicito come gli spostamenti delle singole imprese indicati dalle teorie dei « costi di produzione », della « multilocalizzazione delle imprese », della « funzione di incubatrice » e del « ciclo di vita del prodotto ». Importanti sono soprattutto processi di tipo implicito, determinati da diversi tassi di natalità e diverse velocità di crescita delle imprese locali nelle singole aree.

Le aree centrali sono generalmente caratterizzate da una maggiore natalità di imprese innovative. Tuttavia, in diversi casi, i luoghi di origine di nuove industrie tendono a non essere le città al vertice della gerarchia. Ma soprattutto esiste una chiara contraddizione tra le capacità di adozione di queste aree e il loro minore dinamismo se non crisi di sviluppo.

Sembra pertanto necessario distinguere tra capacità di elaborazione di innovazioni e loro effettiva adozione. Le aree centrali hanno certamente un vantaggio nella produzione di servizi connessi con le innovazioni, come la R.S. ed i servizi di consulenza tecnica e direzionale, ma possono essere meno appropriate per la adozione delle innovazioni stesse.

La continuazione del processo di diffusione appare condizionata da alcune nuove tendenze nella struttura dei processi produttivi, come il trend alle scorporazioni ed alla vendita di partecipazioni dei grandi

gruppi industriali (splitting up) ed il trend ad una crescente competizione basata sulla differenziazione dei prodotti e sull'adattamento delle loro caratteristiche alle esigenze specifiche di singoli utilizzatori (customization).

Il primo trend può portare ad una minore attenzione da parte delle grandi imprese alle dinamiche delle aree in cui sono tradizionalmente localizzati i loro impianti ed allo sviluppo di funzioni direzionali in centri urbani di dimensioni intermedie.

Il secondo trend comporta un vantaggio relativo delle produzioni delle aree centrali, dato il maggior accesso alle informazioni e la più veloce capacità di adattamento delle produzioni alle esigenze del mercato.

Secondo la teoria dello « spiazzamento », la riconversione delle economie locali è dovuta al processo di competizione per l'uso di risorse fisse dei diversi settori localizzati in una data area. Tale competizione determina incrementi del prezzo di fattori produttivi, come il lavoro, il suolo, i servizi di trasporto, la qualità dell'ambiente naturale, penalizzando e determinando la crisi delle attività tecnologicamente meno avanzate.

Tra i diversi processi di riconversione e di competizione inter-settoriale il più rilevante è certamente quello connesso con il processo di deindustrializzazione e terziarizzazione delle aree metropolitane.

I più alti tassi di crescita dei servizi, soprattutto di quelli di tipo « non-routine », che sono concentrati nelle aree metropolitane, determina un effetto di composizione che favorisce un'accentuazione delle disparità con le aree periferiche. Inoltre, queste ultime, essendo specializzate nelle attività manifatturiere e nei servizi di « routine », possono risentire maggiormente degli effetti negativi sull'occupazione determinati dall'adozione di nuove tecniche di automazione.

È improbabile che le attività di servizio di tipo « non-routine », che richiedono più intensamente fattori di « conoscenza » e di « creatività » possano essere indotte ad un rilevante decentramento per il miglioramento delle comunicazioni. Non solo i costi di produzione di queste attività sono minori nelle aree più sviluppate, ma anche è maggiore la loro produttività in queste regioni, date le possibilità di una maggiore sinergia tra domanda ed offerta di questi servizi.

Le preferenze residenziali della popolazione influiscono sia sulle tendenze ad una rivitalizzazione dei centri storici all'interno delle aree urbane che sulle migrazioni e quindi sulla crescita della forza lavoro in un contesto interurbano ed interregionale. Fattori di tipo ambientale hanno un effetto importante sulla mobilità delle forze lavoro più qualificate e quindi sulla dinamica delle attività tecnologi-

camente più avanzate.

I lavoratori più qualificati tendono a preferire le località centrali dato che in esse sono maggiori le alternative occupazionali, gli standards esistenti in termini di abitazioni, scuole, attività culturali, buone comunicazioni con la comunità tecnica e scientifica. In particolare, essi tendono a concentrarsi nel « centro focale » della rispettiva attività tanto più alto è il loro livello gerarchico ed il contenuto di « conoscenza » del loro lavoro.

La qualità ambientale, urbanistica e socio-economica di un dato centro condiziona le possibilità che questi diventi il « centro focale » di particolari attività industriali o terziarie. Il suo miglioramento, quindi, non risponde ad esigenze di tipo esclusivamente ecologico, ma è una necessità imposta dal fatto che le preferenze residenziali della forza lavoro con maggiori qualifiche professionali condizionano la localizzazione delle attività industriali e terziarie tecnologicamente più avanzate.

La complessità e l'interdipendenza dei fattori che agiscono sullo sviluppo delle singole aree mostrano che politiche settoriali, in particolare le politiche di tipo urbanistico tradizionale, sono chiaramente inadeguate. È necessario considerare congiuntamente i diversi obiettivi economico-territoriali ed elaborare strategie che integrino le diverse politiche settoriali. In particolare, è necessario che le autorità pubbliche locali sviluppino una maggiore attenzione alle dinamiche di trasformazione economica all'interno delle singole aree urbane.

Misure di decentramento delle localizzazioni dei grandi complessi terziari, di valorizzazione della funzione residenziale dei centri urbani e di riconversione ad altri usi delle aree industriali dismesse sono misure di tipo urbanistico che condizionano la localizzazione di nuove attività produttive nelle aree metropolitane e quindi la promozione di una loro « nuova base d'esportazione ».

Nel campo economico, le autorità locali possono arricchirsi di nuovi strumenti di intervento, pur senza uscire dal campo delle loro competenze. Infatti, la promozione della nascita di nuove imprese soprattutto nel settore terziario richiede il coordinamento di strumenti già disponibili. Sono quindi necessarie procedure ed istituzioni che facilitano l'interagire tra organizzazioni pubbliche e private che, pur avendo competenze settoriali diverse, possono congiuntamente sviluppare sia la domanda che l'offerta di nuovi servizi.

Bibliografia

- Aydalet P., 1985, « L'aptitude des milieux locaux a promouvoir l'innovation technologique », presentato al Colloquio *Technologies Nouvelles Condition de Renouveau des Regions en Crise*, Bruxelles.
- Bade F.J., 1985, « The De-industrialization of Industrialized Countries and Its Spatial Implications », presentato al Seminario: *Technological Change and Employment: Urban and Regional Dimensions*, Zandvoort.
- Beumer L., Boeckhout S. e Molle W., 1984, « Factors Affecting Recent Changes in Urban Industrial and Office Location in the Netherlands », presentato al *Second World Congress of the Rsa*, Rotterdam.
- Boscacci F. e Tarulli E., 1985, « Lo sviluppo economico di tipo diffusivo degli anni '70: modificazioni territoriali in Lombardia », *Documenti di Ricerca - Irer*, Milano.
- Brotchie J., Newton P., Hall P. e Nijkamp P., 1984, « Technology and Urban Form », presentato al *Second World Congress of the Rsa*, Rotterdam.
- Brunetta R., 1983, *La multilocalizzazione produttiva come strategia d'impresa*, Milano.
- Business Week*, 1984, « The New York Colossus », 23 luglio.
- Business Week*, 1985, « Small Is Beautiful », 27 maggio.
- Business Week*, 1985, « Do Mergers Really Work? », 3 giugno.
- Business Week*, 1985, « Splitting Up », 1 luglio.
- Camagni R. e Cappellin R., 1981, « Politiche per la piena occupazione e la produttività delle risorse e nuove tendenze dello sviluppo regionale in Europa », *Economia e politica Industriale*, 30.
- Camagni R. e Diappi L., 1984, « Urban Growth and Decline », presentato al *Second World Congress of Rsa*, Rotterdam, in corso di pubblicazione su *Regional Science and Urban Economics*.
- Camagni R., Cappellin R., Curti F. e Gibelli C., 1984, *Rapporto finale sulle previsioni socio-economiche. Programma di studi e ricerche per la razionale utilizzazione a scopo agricolo delle risorse idriche del bacino del Po*, Milano, Econpubblica - Università Bocconi.
- Camagni R., Cappellin R. e Garofoli G., a cura di, 1984, *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, Milano.
- Capitani G. e Gibelli C., a cura di, 1986, *La rivitalizzazione delle aree metropolitane*, Milano, Politecnico, in via di pubblicazione.
- Cappellin R., 1982, « L'evoluzione del ruolo dell'area milanese nella struttura territoriale regionale », in Comune di Milano, a cura di, *Progetto Passante, Studi e Ricerche*, Milano.
- Cappellin R., 1983, « Osservazioni sulla distribuzione inter ed intraregionale delle attività produttive », in Fuà G. e Zacchia C., a cura di, *Industrializzazione senza fratture*, Bologna.
- Cappellin R., 1983, « Productivity, Growth and Technological Change in a Regional Perspective », *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*.

- Cappellin R., 1984, « Qualità ambientale e capacità di riconversione », in Aa.Vv., « I progetti e il piano per Milano », *Casabella*, dicembre.
- Cappellin R., Longhi G., Magnani I. e Rozzi R., 1985, *La progettazione a scala metropolitana: obiettivi, strategie e criteri di valutazione*, Milano, Comune di Milano - Ripartizione Urbanistica PR, Comitato tecnico scientifico di valutazione.
- Cappellin R., 1986, « I nuovi progetti urbanistici per Milano: strategie e criteri di valutazione », in Capitani G. e Gibelli C., a cura di, 1986.
- Cappellin R., 1985a, « Criteri di valutazione della riconversione delle aree industriali dismesse nel Comune di Milano », *Rapporto Preliminare del Comitato Tecnico Scientifico di Valutazione*, Comune di Milano - Ripartizione Urbanistica PR, luglio.
- Cappellin R., 1985b, « Regional Factors of the Development of Service Activities », presentato al 25° Congresso europeo della Rsa, Budapest.
- Cencini C., De Matteis G. e Menegatti B., a cura di, 1983, *L'Italia emergente. Indagine geodemografica sullo sviluppo periferico*, Milano.
- Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, 1985, *Recupero a funzioni produttive delle industrie disattivate e sottoutilizzate nella provincia di Milano*, Milano.
- Ciciotti E., 1985, « L'influenza della tecnologia sulla localizzazione delle nuove imprese nell'area metropolitana milanese », in: Irer, a cura di, 1985, *Tecnologie e sviluppo urbano*, Milano.
- Ciciotti E., 1984, « The Incubation Hypothesis Revisited: The Case of the Metropolitan Area of Milan », presentato al 24° Congresso europeo della Rsa, Milano.
- Cheshire P. e Hay D., 1984, « The Development of the European Urban System, 1971-81: With Reference to Berlin », presentato al seminario *The Future of the Metropolis*, Technical University of Berlin.
- Comune di Milano, 1984, *Progetto Passante. Documento Direttore*, Milano.
- Comune di Milano, Ufficio Tecnico - Ufficio Urbanistico, 1985, *Progetto Passante. Studi di inquadramento Sud Est - Nord Ovest*, Milano.
- Congdon P. e Shepherd J., 1985, « Population Change in Small and Medium Sized Urban Areas in the Urban System: the Case of England », presentato al 25° Congresso europeo della Rsa, Budapest.
- Daniels P.W. e Holly B.P., 1983, « Office Location in Transition: Observations on Research in Britain and North America », *Environment and Planning*, 15, pp. 1293-1298.
- Diappi-Wegner L. e Gotti G., 1984, « Il decentramento residenziale nell'area milanese », presentato alla 5ª Conferenza dell'Aisre, Bari.
- Ewers H.J., 1985, « Spatial Dimensions of Technological Developments and Employment Effects », presentato al Seminario *Technological Change and Employment: Urban and Regional Dimensions*, Zandwort.
- Fielding A.J., 1982, *Counterurbanization in Europe*, London.

- Fothergill S. e Gudgin G., 1982, *Unequal Growth: Urban and Regional Employment Change in the UK*, London.
- Fothergill S., Kitson M. e Monk S., 1983, *The Role of Capital Investment in the Urban-Rural Shift in Manufacturing Industry*, Working Paper, University of Cambridge, Department of Land Economics.
- Garofoli G., 1983, *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, Milano.
- Gibbs D.C. e Thwaites A.T., 1985, « The Location and Potential Mobility of Research and Development Activity: A Regional Perspective », presentato al 25° Congresso europeo della Rsa, Budapest.
- Goddard J., 1978, « Office Location and Urban and Regional Development in Britain », in: Daniels P.W., ed., *Spatial Patterns of Office Growth and Location*, New York, pp. 29-60.
- Goddard J., 1985, « Effetti della nuova tecnologia dell'informazione sulla struttura urbana », in: Irer, a cura di, 1985, *Tecnologie e sviluppo urbano*, Milano.
- Goldberg M., 1984, « Change and non Change in the Urban Realm: Some Trends, Constants and Emerging Forms in Urban Structure », presentato al *Second World Congress of the Rsa*, Rotterdam.
- Hall P. e Hay D., 1980, *Growth Centres in the European Urban System*, London.
- Hendricks A.J., 1984, « Small Business in Town and Local Authority Policy », presentato al *Second World Congress of the Rsa*, Rotterdam.
- Hill M. e Werczberger E., 1978, « Goal Programming and Goals Achievement Matrix », *International Regional Science Review*, vol. 3.
- Kamann D.J.F., 1985, « Innovation, Industrial Organization, Networks and Employment », presentato al 25° Congresso europeo della Rsa, Budapest.
- Keeble D., 1984, « The Changing Spatial Structure of Economic Activity and Metropolitan Decline in the United Kingdom », presentato al seminario *The Future of the Metropolis*, Technical University of Berlin.
- Klaassen L.H., Molle W.T.M. e Paelinck J., a cura di, 1981, *Dynamics of urban change*, Aldershot.
- Kontuly T. e Vogelsang R., 1985, « Counterurbanization and Age Selective Migration in the Federal Republic of Germany », presentato al 25° Congresso europeo della Rsa, Budapest.
- Lassini A., a cura di, 1984, *Le politiche regionali per la rilocalizzazione industriale*, Milano.
- Leigh R., North D., Steinberg L., 1984, « Restructuring and Locational Change in London's Electronics Industries », presentato al seminario *The Future of the Metropolis*, Technical University of Berlin.
- Lichfield N., Kettle P. e Whitbread M., 1975, *Evaluation in the Planning Process*, Oxford.
- Luzzati E., a cura di, 1982, *La rilocalizzazione dell'industria nell'area torinese (1961-1977)*, Milano.
- Marshall J.N., 1982, « Linkages Between Manufacturing Industry and

- Business Services », *Environment and Planning*, 14, pp. 1523-1540.
- McDonald J., 1984, « Changing Patterns of Land Use in a Decentralising Metropolis », *Papers of the Regional Science Association*, 54, pp. 59-70.
- Mioni A., 1985, *Recupero ambientale e metodologie di intervento per aree periurbane: alcuni casi di studio lombardi*, Milano.
- Molle W.T.M., 1983, « Technological Change and Regional Development in Europe », *Papers of the Rsa*, pp. 23-38.
- Mouven A. e Nijkamp P., 1985, « Knowledge Centres as Strategic Tools in Regional Policy », presentato al Colloquio *Technologies Nouvelles Condition de Renouveau des Regions en Crise*, Bruxelles.
- Pascal A., 1985, « The 21st Century City », presentato al Convegno *La risposta della città alla sfida tecnologica*, Progetto Torino Internazionale.
- Pedersen P.O., 1985, « Communication and Spatial Interaction in an Area of Advanced Technology - With Special Emphasis on the Goods Transport », presentato al Seminario *Transport Planning in an Era of Change*, Zandvoort.
- Pred A., 1977, *City Systems in Advanced Economies*, London.
- Saccomani S. e Vito F., 1984, « Rilocalizzazioni industriali da Torino: rendita fondiaria e piano urbanistico », *Archivio di Studi Urbani e regionali*, 19, pp. 35-89.
- Squire L. e Van der Tak H.G., 1975, *Economic Analysis of Projects*, Baltimore.
- Thorngren B., 1970, « How Do Contact Systems Affect Regional Development? », *Environment and Planning*, 2, pp. 409-427.
- Tosi A., a cura di, 1985, *Terziario, impresa, territorio: dinamiche e politiche urbane e regionali*, Milano.
- Tornqvist G., 1970, « Contact Systems and Regional Development », *Lund Studies in Geography, Series B*, 35.
- Van der Berg L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A., Vijverberg C.H.T., 1982, *Urban Europe, A Study of Growth and Decline*, Oxford.
- Van Haselen H., Molle W., de Wit R., 1985, « Technological Change and Service Development in the Regions of Europe », presentato al seminario *Technological Change and Employment: Urban and Regional Dimensions*, Zandvoort.
- Vernon R., 1960, *Metropolis 1985*, Cambridge, Mass.
- Vernon R., 1966, « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *Quarterly Journal of Economics*, 80, pp. 190-207.
- Westaway E.J., 1974, « The Spatial Hierarchy of Business Organisations and Its Implications for the British Urban System », *Regional Studies*, 8, pp. 145-155.

3. CENTRO VS. PERIFERIA NELLE POLITICHE DI VALORIZZAZIONE DELLE ECONOMIE LOCALI

di *Gioacchino Garofoli*

Obiettivo di queste note è quello di sottolineare alcuni elementi per meglio comprendere il nuovo rapporto centro-periferia che si sta realizzando alle varie scale territoriali (dal sistema urbano a quello regionale sino al sistema nazionale e forse anche a quello internazionale) come conseguenza sia delle tendenze spontanee del mercato che delle politiche di valorizzazione dei sistemi locali che ormai da più parti si vanno sostenendo e realizzando (dalle politiche di rivalorizzazione e reindustrializzazione delle aree metropolitane alle politiche di valorizzazione dei sistemi territoriali ad economia diffusa).

Il lavoro è distribuito in tre parti; nella prima si analizzano i riflessi territoriali del processo di sviluppo economico, in particolare la modificazione assunta dal rapporto centro-periferia nelle varie fasi dello sviluppo economico del dopoguerra; nella seconda parte vengono più direttamente analizzate le politiche territoriali, oltre che gli effetti territoriali delle politiche macroeconomiche per comprendere ruolo e intensità da esse giocate nel condizionare il rapporto centro-periferia; nella terza parte, infine, sono analizzate le opzioni per una politica di valorizzazione locale e si esplorano gli spazi esistenti per la ristrutturazione del territorio, la modifica della struttura spaziale e i rapporti tra i vari sistemi territoriali; ciò consentirà di portare alcuni chiarimenti sulla eventuale esistenza di conflitti tra gli obiettivi dei vari sistemi locali o piuttosto sulla possibile convergenza di interessi.

Va infine osservato che lo studio della dinamica e delle prospettive dell'area urbana e metropolitana nel contesto più ampio delle relazioni interregionali e delle trasformazioni territoriali del sistema economico richiede un doppio livello di analisi:

- a. analisi delle tendenze della distribuzione territoriale della produzione (concentrazione territoriale vs. deconcentrazione);
- b. analisi della struttura economica urbana e delle sue trasformazioni.

Dunque, un'analisi macroterritoriale (delle interrelazioni regionali) e un'analisi microterritoriale, un'analisi cioè dei fattori strutturali dell'economia e della società urbana.

1. Le tendenze spontanee: i riflessi dello sviluppo economico sul rapporto centro-periferia

Il rapporto centro-periferia rappresenta una dialettica in continuo movimento che modifica progressivamente i rapporti tra i sistemi territoriali oltre che i rapporti interni a ciascun sistema territoriale. Non c'è costanza di rapporto all'interno di un paese (cambiano, nel medio-lungo periodo, le posizioni relative delle varie regioni) né sono accettabili leggi di movimento deterministiche (cfr. la teoria della cumulatività delle differenze o l'ipotesi del ciclo di vita delle regioni e dello sviluppo urbano).

Non va, infine, dimenticato che la dinamica territoriale (la distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi, la crescita delle grandi città, i processi migratori, ...) è fortemente condizionata dalla specificità della collocazione internazionale del paese: la diversa posizione assunta dai vari paesi nella divisione internazionale del lavoro comporta dinamiche diverse della crescita demografica e/o occupazionale delle grandi città. Ciò, ad esempio, spiega la mancata concordanza delle tendenze territoriali nelle varie parti del mondo, non solo tra paesi sviluppati e paesi sottosviluppati, ma anche all'interno dei paesi avanzati. L'analisi di questi fenomeni ha stimolato l'interesse dei ricercatori nei riguardi delle regolarità di comportamento e nelle somiglianze/differenze¹, anche se difficilmente si può giungere a teorie generali che interpretino adeguatamente questi argomenti.

Analizzando il caso italiano dal dopoguerra ad oggi è possibile individuare la presenza di diversi modelli territoriali di sviluppo; si è infatti passati da un modello di progressiva concentrazione territoriale della produzione (soprattutto dell'industria), del reddito e della popolazione ad un modello di diffusione territoriale del processo di sviluppo e di industrializzazione che ha, via via, interessato le regioni a sviluppo intermedio.

Va innanzitutto sottolineato come tutti i periodi di intenso sviluppo hanno determinato una crescente differenziazione territoriale a tutte le scale di osservazione (dagli squilibri internazionali a quelli regionali alla differenza città-campagna e centro-periferia). Le fasi di intenso sviluppo e di grandi trasformazioni quantitative implicano accentuazione dei flussi migratori e dei processi di urbanizzazione, generano fenomeni socio-economici che trasformano radicalmente la forma della città e modificano profondamente i rapporti centro-peri-

1. Cfr., ad esempio, i lavori di Drewett 1980 e 1985. Cfr. anche Van den Berg *et al.* 1982.

feria². I periodi di più lento sviluppo consentono invece, da un lato, l'opportunità di razionalizzare la città e l'organizzazione del territorio e, dall'altro, non condizionano fortemente la periferia, consentendo generalmente una trasformazione (del modo di produrre, dell'organizzazione della società) « senza fratture ».

Gli anni '50 e '60, gli anni del miracolo economico italiano soprattutto, hanno prodotto una crescente concentrazione territoriale della produzione, con flussi di capitale e di lavoro verso le aree più sviluppate. Molti fattori hanno giocato verso questa direzione³; le variabili determinanti sono state comunque il tipo di innovazione tecnologica introdotta (in gran parte incorporata nei grandi impianti⁴, con soglie minime di produzione per garantire elevati livelli di efficienza produttiva) e le modalità di comportamento del mercato del lavoro (la liberazione di forza lavoro nelle campagne nelle regioni settentrionali e i flussi migratori dalle altre regioni mantenevano un mercato del lavoro « loose » e controllato dal lato della domanda, con il conseguente freno salariale); ciò rendeva conveniente l'allargamento degli impianti esistenti piuttosto che la costituzione di nuovi impianti e quindi il perseguimento di sempre più elevate economie di scala. Ovviamente non vanno dimenticati i consistenti effetti moltiplicativi che si sono prodotti nelle regioni avanzate (specie nell'interazione sviluppo industriale → sviluppo dell'occupazione → sviluppo della produzione edilizia → sviluppo del reddito e così via) in una fase di intenso sviluppo.

Il diffondersi delle ideologie della modernizzazione, della grande città, del settore moderno, della grande dimensione di impresa, hanno avuto riflessi estremamente importanti non solo sugli operatori privati (imprese e famiglie) ma anche sugli operatori pubblici (Garofoli 1983).

Nei primi anni settanta si inverte la tendenza territoriale del modello di sviluppo, con l'operare di una diffusa strategia di decentramento produttivo alla ricerca di flessibilità sociale e produttiva come

2. Ciò è come dire che le grandi trasformazioni hanno generalmente origine (o, almeno, producono maggiori effetti) nelle città.

3. Non va dimenticato certamente l'effetto inerziale prodotto nei primi anni del dopoguerra nell'area più evoluta e con un tessuto industriale più fitto, accentuato dalla ristrutturazione delle grandi imprese e dal conseguente sviluppo di indotto in piccole-medie imprese nei settori privilegiati dal modello di sviluppo intrapreso e già presenti nel triangolo industriale.

4. In questo periodo la riduzione del gap tecnologico nei confronti dei paesi industriali più avanzati avveniva attraverso l'acquisizione di *know how* e di macchinari che riproducevano le modalità organizzative già sperimentate negli altri paesi.

risposta alla modificazione dei rapporti di forza nelle grandi imprese e nelle grandi aree metropolitane; ciò ha significato soprattutto ricerca di forza lavoro con un più basso costo di riproduzione (Garofoli 1978). Il fenomeno successivo di profonda redistribuzione delle attività produttive sul territorio ha soltanto scarsi legami con il fenomeno del decentramento produttivo perché fondamentalmente legato a processi di industrializzazione largamente autonomi in quanto fondati più sulla nascita di nuove imprese e di nuova imprenditoria piuttosto che sul trasferimento di impianti produttivi facenti capo ad imprese esterne. Ciò non toglie che con l'inizio di una fase di decentramento produttivo sia profondamente cambiato il modo di organizzare la produzione industriale, evidenziando le opportunità per produzioni di piccola scala, molto specializzate e ad elevata produttività; il tutto accompagnato da un'ampia flessibilità produttiva, dall'opportunità di cambiare committente e partners commerciali e di introdurre piccoli, ma continui, aggiustamenti tecnici e innovazioni di processo. Negli stessi anni si è avuta la formazione di un'accumulazione locale⁵ e la nascita di nuova imprenditoria. Il miglioramento dell'accessibilità, la maggiore diffusione delle informazioni e delle nuove tecnologie ha, inoltre, favorito i processi di industrializzazione diffusa. Ovviamente vi è stata la determinante compresenza di alcuni fattori esogeni che hanno facilitato i processi di industrializzazione diffusa e legati alla presenza della piccola impresa e in particolare (Sabel 1983):

- a. la rottura dei mercati dei prodotti standardizzati di massa e il conseguente abbassamento delle barriere all'entrata;
- b. Il ruolo delle nuove tecnologie (soprattutto le infratecnologie, come la microelettronica) che hanno consentito di « scorporare » l'innovazione dalla grande dimensione produttiva e di renderla adattabile alla piccola dimensione.

Molteplici sono stati comunque gli specifici vantaggi dei processi di industrializzazione diffusa determinati dalla presenza di fattori endogeni, già da più parti sottolineati⁶ e che possono essere così sintetizzati:

- il più basso costo di riproduzione della forza lavoro e forme meno rigide di relazioni industriali;
- flessibilità produttiva;
- utilizzo della rete infrastrutturale e del patrimonio edilizio esi-

⁵ Anche se spesso originata in settori produttivi diversi.

⁶ Cfr., ad esempio, Bagnasco e Pini 1981, Dematteis 1983, Fuà 1983, Garofoli 1983, Paci 1980 e 1982.

stente e sedimentatosi nel corso del tempo (e quindi mancata necessità di rilevanti investimenti pubblici);

- ruolo della famiglia estesa e dell'integrazione di redditi provenienti da diverse attività;
- nascita di nuova imprenditoria.

In sintesi, il punto centrale dell'analisi dei riflessi dello sviluppo economico sul rapporto centro-periferia consiste nell'individuazione delle variabili determinanti che consentono di spiegare la variabilità nel tempo (e nello spazio) della dicotomia centro-periferia; ciò significa quindi, in ultima analisi, individuare i fattori che, di volta in volta, favoriscono processi di concentrazione territoriale della produzione piuttosto che processi di decentramento territoriale. I fattori strategici sembrerebbero essere:

- a. il controllo del mercato del lavoro nella quantità e nella struttura qualitativa necessarie e quindi il governo del processo di produzione e riproduzione della forza lavoro⁷;
- b. il ruolo delle nuove tecnologie sulla dimensione ottima minima degli impianti, sul grado ottimale di integrazione/disintegrazione della produzione, sulla capacità della loro diffusione nei rapporti tra le imprese, nella capacità di diffusione territoriale delle innovazioni;
- c. la politica territoriale, e in particolare la politica delle infrastrutture (trasporti, comunicazioni, ...), la politica di riequilibrio territoriale, la politica dell'abitazione e la politica urbana (dei servizi pubblici, in particolare).

Per quanto riguarda gli effetti delle nuove tecnologie nel futuro sulla distribuzione delle attività produttive e della popolazione sul territorio (e quindi sull'organizzazione complessiva del territorio), è difficile individuare scenari univoci e fare previsioni attendibili perché i segnali che provengono dall'osservazione dei fenomeni in atto sono abbastanza ambigui. È probabile, infatti, che le nuove tecnologie possano produrre effetti molteplici e talora divergenti⁸; le nuove tecnologie modificano, senza dubbio, i vincoli di « contiguità fisica » tra le diverse fasi del ciclo produttivo e delle funzioni amministrative⁹;

7. Per quanto riguarda questo punto si rinvia a Garofoli 1978.

8. Cfr., a tale proposito, Momigliano 1984 e 1985, e Secchi 1985. A considerazioni simili giunge anche Goddard 1985.

9. « Modificando i vincoli di contiguità fisica delle diverse fasi del ciclo produttivo, le nuove tecnologie consentono di rimettere in discussione, in modo decentrato da un punto di vista decisionale, i tradizionali sistemi di localizzazione delle imprese e degli impianti e i loro rapporti. Ciò può ovviamente comportare una più elevata mobilità spaziale sia degli uni che degli altri, eventualmente una maggiore dispersione sul territorio » (Secchi 1985, 308).

possono quindi rimettere in discussione, ma in parte anche rafforzare, i modelli gerarchici (tipo quello di Hägerstrand) di diffusione spaziale delle unità produttive (Momigliano 1985).

Il modello di specializzazione flessibile (Sabel e Zeitlin 1982, Sabel 1982 e 1983, Piore e Sabel 1984) può continuare a favorire il decentramento territoriale della produzione, la piccola impresa e il processo di industrializzazione diffusa ma può essere, allo stesso tempo, esteso alla produzione della grande impresa che non necessariamente dovrà mantenere una produzione standardizzata; le nuove tecnologie informatiche e la telematica possono, da un lato, continuare a facilitare la diffusione territoriale della produzione, determinando processi di deverticalizzazione e decentramento delle fasi operative direttamente produttive, ma, dall'altro, possono determinare processi di ricentralizzazione delle funzioni di controllo (Momigliano 1985); le nuove tecnologie hanno ridotto le dimensioni ottime minime degli impianti, ciò può tuttavia consentire processi di industrializzazione basati su piccole e medie imprese autonome o piuttosto determinare la formazione di « nuovi gruppi integrati di imprese », favoriti dalle nuove opportunità di trasmissione (e di governo) delle informazioni. Ciò significa che nell'interpretazione dei rapporti tra innovazione e assetto spaziale delle strutture produttive occorrerà considerare gli « impatti di diverse modalità di utilizzo di una medesima tecnologia » (Momigliano 1985, 106).

2. La politica territoriale e gli effetti territoriali delle politiche macroeconomiche: i riflessi sul rapporto centro-periferia

Le tendenze spontanee alla concentrazione produttiva o alla diffusione dello sviluppo sperimentato nelle diverse fasi dello sviluppo economico italiano (e che hanno dato luogo a diversi modelli territoriali di sviluppo) sono state più o meno avvantaggiate o contrastate dalle politiche territoriali attuate dall'operatore pubblico sia a livello centrale che a livello periferico e, forse in misura ancora maggiore, dagli effetti territoriali delle politiche macroeconomiche decise a livello nazionale (politiche monetarie, di bilancio, industriali »¹⁰).

Più che una esposizione analitica per tipo di politica e per livello istituzionale d'intervento ritengo più opportuno seguire una diversa

10. Si veda, a tale proposito, l'opinione espressa in tal senso da numerosi studiosi sia in Italia che all'estero; cfr., tra gli altri, Engerman 1965, Alonso 1972 e Secchi 1974. Tra i recenti contributi cfr., per un'analoga riflessione, Trullen 1984 e Brancati 1985.

tipologia espositiva che consenta di individuare e di effettuare opportune riflessioni su:

- a. le politiche che hanno avvantaggiato le aree metropolitane e i grandi centri urbani;
- b. le politiche di riequilibrio territoriale e in genere le politiche di sostegno delle aree periferiche;
- c. gli obiettivi delle politiche territoriali (o comunque delle politiche nazionali non neutrali nei riguardi della distribuzione territoriale delle attività economiche) e i risultati effettivamente conseguiti o, se si preferisce, le contraddizioni e gli insuccessi delle politiche territoriali.

Certamente a lungo hanno operato a favore della concentrazione territoriale della produzione industriale e delle residenze (nell'epoca, appunto, in cui i due fenomeni si muovevano all'unisono) sia alcune specifiche politiche territoriali (sia a livello macroterritoriale che microterritoriale) che le politiche macroeconomiche nazionali. La *politica delle grandi infrastrutture e dei trasporti* degli anni '50 e '60 hanno, ad esempio, favorito la concentrazione territoriale degli investimenti e dell'occupazione sia perché da un lato miglioravano l'ambiente urbano e dall'altro riducevano i costi di trasporto favorendo la competitività delle imprese più efficienti delle aree urbane del Nord, allargando i loro mercati di sbocco a causa dell'eliminazione di quella sorta di barriera protezionistica che elevati costi di trasporto possono giocare nei riguardi delle imprese meno efficienti delle aree arretrate. Ciò ha consentito di ampliare gli impianti esistenti (e conseguire ulteriori economie di scala, in una fase in cui il progresso tecnico era incorporato nei grandi impianti) piuttosto che costituire nuovi impianti produttivi idonei a soddisfare lo sviluppo della domanda espressa nelle varie regioni (Manne 1967 e Secchi 1974).

Allo stesso tempo la *politica dell'abitazione* (sia per effetto della politica edilizia che della politica fiscale)¹¹ favoriva la crescita edilizia delle grandi città, incentivando l'accesso alla proprietà della casa e favorendo la produzione di case per affitto consentendo, quindi, contemporaneamente di far fronte agli intensi flussi migratori attratti dalla elevata crescita della domanda di lavoro nelle aree metropolitane e nelle aree urbane del Nord. Ciò consentiva, quindi, di mantenere le condizioni favorevoli al governo del mercato del lavoro dal lato

11. Si pensi, ad esempio, agli effetti dell'applicazione del piano Ina Casa e della Legge Tupini. Cfr., per un'analisi della politica dell'abitazione e del ruolo del settore edilizio-fondario nel processo di sviluppo economico italiano, Secchi 1975.

della domanda nelle aree urbane, per il continuo aumento dell'offerta di lavoro e per il conseguente freno sulla crescita salariale, mantenendo quindi inalterata l'attrattività delle aree urbane dal punto di vista della localizzazione industriale.

La *politica urbana*, che assume prevalentemente la forma di politica dei servizi pubblici – servizi scolastici, servizi sanitari, assistenza bambini e anziani, trasporti urbani ed extraurbani –, accentua ulteriormente, in quegli anni, il differenziale nello standard di vita (e negli stili di vita) tra città e campagna, tra grandi città e piccoli centri urbani. Anche questa situazione ha prodotto modificazioni sostanziali non solo nel comportamento delle famiglie riguardo alla localizzazione residenziale, ma anche nei riguardi delle scelte localizzative da parte delle imprese industriali.

Va inoltre ricordato il ruolo giocato, in quel periodo, dalla *politica urbanistica*, o meglio dalla sostanziale assenza di vincoli urbanistici: ciò non solo teneva bassi i costi dell'insediamento industriale ma soprattutto garantiva ampi margini di libertà nelle decisioni localizzative (e/o di ampliamento degli stabilimenti esistenti) da parte delle imprese, amplificando quindi ulteriormente l'effetto inerziale dei comportamenti localizzativi delle imprese.

La stessa *politica di riequilibrio territoriale*, in quegli anni, ha indirettamente favorito la (o, almeno, non ha frenato a sufficienza i vantaggi relativi della) concentrazione territoriale dell'industria. Basti, a tale proposito, ricordare i risultati (del tutto insufficienti) della politica di infrastrutturazione del Mezzogiorno negli anni '50, che apparentemente avrebbe dovuto consentire indifferenza localizzativa per le imprese tra le varie regioni italiane; o ancora gli effetti moltiplicativi nelle regioni settentrionali della spesa pubblica nel Mezzogiorno (Piloton 1960) effettuata nello stesso periodo; o, infine, gli scarsi effetti sullo sviluppo occupazionale e sulla diffusione territoriale dello sviluppo industriale della politica di industrializzazione del Mezzogiorno degli anni '60 che ha incentivato la localizzazione di grandi impianti (appartenenti a grandi imprese esterne sia pubbliche che private) con produzione verticalmente integrata e con utilizzazione di tecnologie *labour saving*.

La *politica di modernizzazione*, infine, perseguita soprattutto attraverso la politica industriale, ha favorito ulteriormente la concentrazione territoriale degli investimenti industriali (sia manifatturieri che dell'edilizia), l'innovazione nei grandi impianti¹², la ristrutturazione,

12. Il recupero del gap tecnologico nei confronti degli altri paesi avanzati è stato avviato, in quegli anni, attraverso l'acquisizione all'estero di tecnologie incorporate in grandi impianti produttivi.

la riconversione produttiva, l'ammodernamento degli impianti esistenti (cfr., ad esempio, le modalità di utilizzo del Piano Marshall)¹³; in definitiva, ha accentuato lo sviluppo dove esisteva e ha determinato la rottura dei preesistenti equilibri socio-economici nelle aree depresse, accentuando le migrazioni verso le grandi aree urbane del Centro-Nord¹⁴.

Negli anni '70 si inverte, in gran parte, la direzione degli effetti delle politiche territoriali e delle politiche macroeconomiche. Innanzitutto la politica di *riequilibrio territoriale* ha cominciato a produrre alcuni sensibili effetti per l'operare congiunto di strumenti di intervento gestiti a livello nazionale e di strumenti gestiti a livello regionale. Tra i primi sono stati, senza dubbio, particolarmente importanti nei riguardi della distribuzione territoriale degli insediamenti industriali (almeno a scala sub-regionale) gli incentivi alle aree depresse del Centro-Nord, che hanno contribuito a « disperdere sul territorio » gli impianti industriali, determinando comportamenti rilocalizzativi di « breve raggio » o decisioni di localizzazione che privilegiavano alcune aree territoriali rispetto ad altre vicine solo sulla base dell'appartenenza ad un elenco di « comuni depressi », così definiti – un po' illogicamente¹⁵ – secondo alcuni parametri standard di alcune variabili socio-economiche. Negli anni '70 hanno, inoltre, iniziato a produrre effetti sul rapporto centro-periferia le numerose iniziative intraprese dalle regioni a statuto ordinario nel perseguimento dell'obiettivo (accettato, in modo generalizzato, da tutte le regioni) del riequilibrio territoriale all'interno delle varie regioni. Tali politiche, con l'utilizzo

13. Il Piano Marshall è stato prevalentemente utilizzato, per quanto riguarda il settore industriale, da un numero particolarmente ridotto di grandi imprese (sia private che pubbliche) operanti nei settori privilegiati dal modello di sviluppo prescelto in quegli anni e fortemente concentrate dal punto di vista territoriale. Cfr., su questi punti, C. Daneo 1975, specialmente cap. X.

14. Quanto una politica di modernizzazione produca effetti considerevoli sull'assetto territoriale del sistema economico è riscontrabile in modo molto evidente nell'esperienza francese della fine degli anni '60-inizio anni '70: il tentativo di sviluppare nuovi settori ad alta tecnologia, oltre che favorire la formazione di grandi gruppi finanziari, ha comportato sia una forte centralizzazione degli interventi che una forte concentrazione delle iniziative in poche aree e in un numero relativamente ridotto di grandi impianti produttivi, mettendo contemporaneamente in crisi il tessuto di piccole imprese presenti specialmente in certe regioni e determinando la rottura dei rapporti tra le imprese nelle aree di produzione tipica. Cfr., a tale proposito, Zeitlin 1985.

15. Soprattutto, ma non solo, per l'eccessiva disaggregazione territoriale.

degli strumenti più disparati ¹⁶, hanno comunque consentito ¹⁷ di destinare quote non indifferenti di spesa pubblica nelle aree periferiche che hanno avuto il risultato o di accentuare i processi spontanei di valorizzazione delle stesse aree periferiche o, almeno, di rallentare la loro progressiva marginalizzazione economica e i conseguenti flussi migratori verso il centro.

Un altro fattore molto importante nell'inversione di tendenza nella distribuzione territoriale delle attività produttive e residenziali è dato dal notevole sviluppo dell'*offerta di servizi pubblici in periferia*, soprattutto in conseguenza della progressiva estensione della politica del « welfare state »; ciò ha notevolmente ridotto il differenziale in termini di qualità della vita rispetto alle grandi città, anzi determinando spesso la possibilità di ottenere servizi pubblici di qualità superiore nei centri urbani di piccola dimensione, specie in quelli non molto distanti dalle principali città; tutto ciò ha contribuito a modificare i comportamenti localizzativi delle residenze e, indirettamente, anche delle imprese industriali.

Gli effetti della *politica urbanistica* cambiano radicalmente nell'ultimo decennio; da un lato si determina il progressivo vincolismo nelle grandi aree urbane (nelle città di media e grande dimensione), mentre dall'altro si assumono modalità di intervento molto più flessibili in periferia: di conseguenza i processi di localizzazione industriale si sono indirizzati sempre più verso la periferia e verso i comuni di piccola dimensione, come risultato dell'effetto incrociato della politica urbanistica e dell'andamento dei prezzi del mercato fondiario.

La *politica dell'abitazione* e la *politica delle tariffe pubbliche* hanno inoltre profondamente condizionato i comportamenti delle famiglie in relazione alla localizzazione residenziale: le difficoltà sul mercato edilizio dei grandi centri urbani e i bassi prezzi delle tariffe pubbliche, specie dei trasporti, hanno modificato profondamente i prezzi relativi dell'abitazione, determinando sia un vistoso decentramento residenziale che il mantenimento delle residenze originarie e un forte innalzamento del pendolarismo verso le aree urbane per la popolazione extraurbana. È questa, infatti, una delle principali cause dell'allargamento del bacino di reclutamento del mercato del lavoro urbano e metropolitano oltre che della progressiva congestione delle linee di

16. Si è tuttavia avuta una forte estensione nell'uso delle « aree industriali attrezzate », ma si pensi anche alle recenti politiche a favore delle piccole imprese, specie sotto forma di agevolazioni all'accesso ai servizi per la produzione.

17. Nonostante i risultati spesso discutibili almeno in relazione all'efficacia degli strumenti rispetto all'obiettivo da perseguire.

trasporto pubblico attorno alle aree metropolitane.

La *politica dei trasporti*, ancora, (anche se, verosimilmente, in modo del tutto inconscio) ha favorito i processi di industrializzazione di tipo diffuso; la politica delle tariffe (specie delle tariffe autostradali) particolarmente favorevole al trasporto merci su strada e la conseguente preferenza al trasporto su gomma hanno certamente non penalizzato le aree periferiche; in considerazione della sua maggiore flessibilità e adattabilità nei riguardi delle più differenziate strategie localizzative. Gli effetti sarebbero probabilmente stati del tutto differenti in presenza di una politica di sostegno del trasporto su ferro, specie in assenza di una coerente creazione di molteplici centri intermodali di trasporto.

Per quanto riguarda i riflessi delle *politiche macroeconomiche* sono stati già fatti alcuni brevi cenni alla politica della spesa pubblica e alla crescente importanza della finanza locale che aumenta la quota di spesa pubblica gestita in periferia (sia per il progressivo decentramento amministrativo che per il ruolo crescente giocato dagli enti locali); tra le altre politiche è stato sottolineato da alcune parti¹⁸ il ruolo propulsivo giocato dalla politica di gestione del cambio degli anni '70 (antecedente alla costituzione dello Sme) nei riguardi delle piccole imprese e delle aree di industrializzazione diffusa, con la continua svalutazione della lira che faceva recuperare margini di competitività alle piccole imprese. Non condivido, tuttavia, tale interpretazione non solo perché difficilmente la politica del cambio può essere pensata come prevalentemente influenzata dagli interessi (tra l'altro probabilmente solo apparentemente omogenei) delle aree di piccola impresa, ma soprattutto perché la politica di svalutazione del cambio, nonostante i vantaggi per le imprese nel breve periodo, procura vincoli e problemi di ordine nettamente superiore nel medio-lungo periodo anche per le piccole imprese in assenza di consistenti strategie di ristrutturazione e riconversione produttiva. Per quanto riguarda, infine, la politica industriale va ricordato come essa si sia orientata, a partire dagli anni '70, prevalentemente alla conservazione dell'esistente (si pensi agli effetti e al modo di utilizzo della legge 675 per la ristrutturazione industriale) più che allo stimolo del nuovo, più al contenimento dei costi sociali della crisi e della ristrutturazione della grande impresa che alla diffusione dell'innovazione e alla formazione di nuove imprese; ciò ha sicuramente rallentato (almeno rispetto al passato) il processo di cambiamento della struttura produttiva specie nelle grandi aree urbane, frenando contemporaneamente le trasforma-

18. Cfr., tra gli altri, Rullani 1982.

zioni d'uso del territorio che generalmente sono alla base dei processi di ristrutturazione urbana.

3. I rapporti centro-periferia nell'attuale fase di sviluppo

Si assiste in Italia, ormai da alcuni anni, ad un superamento della netta dicotomia centro-periferia, come conseguenza di velocità relative molto differenziate dei due elementi della dicotomia; alla precedente contrapposizione ha fatto seguito la formazione di uno spettro di situazioni regionali molto più articolate e complesse che danno vita ad un « continuum » economico, anche se ciò non significa assolutamente il superamento della questione meridionale¹⁹. Entrano in crisi le interpretazioni dualistiche ed emergono interpretazioni che mettono in evidenza la natura almeno « triade » dell'economia italiana. Il processo di sviluppo degli anni '70, principalmente basato sulla proliferazione della piccola impresa e su processi di industrializzazione diffusa, ha profondamente modificato la distribuzione territoriale delle attività economiche, privilegiando soprattutto le regioni a sviluppo intermedio. Questo fenomeno, d'altronde, era già stato evidenziato da alcuni anni per i paesi dell'Europa Occidentale (cfr. Camagni, Cappel- lin 1981 e 1984) e negli ultimi anni è emerso anche in paesi come la Danimarca (un paese già con bassi squilibri regionali) (cfr. Maskell 1985) e in alcuni paesi di sviluppo più recente e che sino a pochi anni or sono erano ancora in una fase di accelerata concentrazione della popolazione e della produzione, come la Spagna (cfr. Vasquez Bar- quero 1983 e 1985, Granados 1984, Guinjoan, Santacana 1985) e la Grecia (cfr. Hadjimichalis 1985 e Andrikopoulou 1985).

Il declino urbano e la rivalorizzazione delle aree periferiche cambiano radicalmente le prospettive della politica regionale in Italia; da un lato, si presentano per la prima volta problemi di ordine occupazionale e sociale in vecchie aree di sviluppo industriale (esperienza, invece, già nota in altri paesi, specie in Gran Bretagna) e dall'altro si accentua l'interesse per lo sviluppo locale e per una politica di intervento a scala territoriale molto ridotta, con l'apparente paradosso dello sviluppo del « localismo » – non solo localismo economico ma anche politico – in un'epoca di crescente internazionalizzazione.

I mutamenti strutturali in atto sono molto rilevanti; da un lato si evidenzia la crisi della città come luogo privilegiato della produzione industriale (con i conseguenti problemi anche sulla forma e sulla

19. Cfr., per una valutazione dell'andamento degli squilibri regionali negli anni '70 e nei primi anni '80, Garofoli 1984b.

distribuzione funzionale della città), dall'altro si accentua lo sviluppo delle piccole città, della « campagna urbanizzata », di una serie di figure intermedie tra città e campagna che sembravano fino a poco tempo fa soltanto residui del passato ²⁰.

La modifica della struttura occupazionale nei grandi centri urbani (specie laddove la modifica delle funzioni produttive è stata più veloce ed efficace) ha portato non soltanto ad una sostituzione di gruppi di lavoratori ad altri (per classi di età, per sesso, per grado di istruzione, per profili professionali, ...), ma ha anche comportato modifiche consistenti nei meccanismi del mercato del lavoro • nelle modalità di reclutamento della forza lavoro. Innanzitutto cambia il bacino territoriale di reclutamento della forza lavoro che si allarga vistosamente (aumenta cioè la scala territoriale del mercato del lavoro urbano/metropolitano) e, in secondo luogo, si accentua la mobilità delle persone sul territorio: ciò avviene sia per la differente tipologia dei lavoratori del terziario (si pensi alla più alta quota di occupazione femminile) e per la conseguente modifica dei comportamenti (specie rispetto alla localizzazione delle residenze), sia per la maggior flessibilità di orario (cfr. soprattutto la mancanza di turni) ²¹ e soprattutto per l'andamento dei prezzi relativi trasporto pubblico/abitazione, cui si è già accennato. Tutto ciò ha fatto sì che al tipico operaio immigrato nell'area urbana/metropolitana si sia sostanzialmente sostituito l'impiegato pendolare.

Si modifica inoltre il rapporto industria-terziario specie nelle aree urbane: i confini tra i due grandi settori divengono sempre più labili sia per la possibilità di scorporo (o viceversa di internalizzazione) di attività tipicamente terziarie delle grandi imprese industriali che per la stretta interdipendenza tra sviluppo dei servizi alla produzione e ristrutturazione delle imprese industriali ²². Ciò mette a dura prova le ipotesi teoriche che prevedono il progressivo passaggio della città da funzioni industriali a funzioni terziarie: il terziario produttivo non

20. Cfr., per un'analisi economica, sociale e territoriale di questi punti, la raccolta di saggi curata da R. Innocenti 1985.

21. L'occupazione operaia dell'industria (specie se organizzata su turni lavorativi) implicava di massima la residenza; l'occupazione terziaria, invece, non necessita la residenza. Con la trasformazione della struttura occupazionale aumenta dunque il flusso di trasporto delle persone, mettendo a dura prova le infrastrutture di trasporto esistenti. La congestione della rete di trasporto delle persone è inoltre aggravata dalle modalità di gestione delle infrastrutture esistenti; tali modalità sono infatti sostanzialmente rimaste immutate rispetto ad un passato con problemi e domande sociali differenti.

22. Cfr., su questi punti, i lavori di Momigliano, Siniscalco 1982, 1984a e 1984b.

può esistere e tanto meno crescere in assenza di un efficiente tessuto industriale.

Ciò tra l'altro è documentato anche dal progressivo sviluppo di imprese e di occupazione nei servizi alle imprese nelle aree tipiche dell'industrializzazione diffusa²³, che da un lato sembra accrescere l'autonomia della periferia nei confronti del centro²⁴ e dall'altro modifica ampiamente le relazioni d'interdipendenza tra i sistemi territoriali vicini: la conseguenza è il passaggio dalla vecchia « gerarchia urbana » alla formazione di un « reticolo urbano » e/o l'ampliamento della scala territoriale del sistema urbano²⁵.

4. Le politiche di valorizzazione locale e i rapporti tra i sistemi territoriali

Nelle analisi sulle prospettive delle aree urbane in crisi e nelle politiche di valorizzazione delle aree metropolitane e dei centri urbani sono generalmente evidenziati i punti strategici della rivitalizzazione: da un lato, l'individuazione di nuove funzioni urbane, dall'altro lo sviluppo di settori innovativi e la formazione di nuove imprese. Ciò evidenzia il ruolo centrale assunto dalla individuazione delle variabili chiave del processo di rivalorizzazione urbana/metropolitana, come chiaramente emerge nelle ormai numerose esperienze straniere, anche se gli strumenti utilizzati rimangono prevalentemente ancora quelli consueti (incentivi alla localizzazione, costituzione di aree attrezzate, grandi infrastrutture e parchi tecnologici). Un'ulteriore considerazione riguarda i livelli di governo che vengono coinvolti nella politica di rivalorizzazione urbana che può essere infatti gestita sia sulla base di iniziative intraprese a livello centrale (o che, comunque, sono decise da operatori esterni)²⁶ che sulla base di politiche di sviluppo e di riconversione avviate a livello locale.

Allo stesso tempo si è avuto uno sviluppo sufficientemente esteso

23. Cfr., ad esempio, Capitani, Garofoli 1985.

24. Ciò ovviamente non impedisce che i servizi più pregiati e più specializzati continuino a localizzarsi al « centro » e, soprattutto, nelle aree metropolitane.

25. Cfr., per un'analisi di questo fenomeno, i recenti lavori di G. Dematteis 1985a e 1985b e Dematteis, Leone 1984.

26. Sono emblematici, da questo punto di vista, sia casi di rivalorizzazione legati a scelte ubicazionali di grandi imprese multinazionali (come il caso di Swindon in Inghilterra, descritto da M. Harloe 1985) che casi di valorizzazione legati a scelte compiute a livello politico centrale e relative alla localizzazione di parchi tecnologici (cfr. i casi di Cambridge e di Sophie Antipolis presso Nizza).

di politiche di valorizzazione economica dei sistemi territoriali ad economia diffusa allo scopo di rafforzare e consolidare il sistema produttivo locale, basato prevalentemente su piccole imprese con scarsa capacità di previsione sul medio-lungo periodo. Negli interventi locali sui sistemi di piccole imprese si può evidenziare la crescente attenzione, da un lato, alla gestione della trasformazione del sistema produttivo²⁷ e, dall'altro, alle forme di regolazione sociale tipiche di queste formazioni socio-territoriali (Garofoli 1984a, Zeitlin 1985).

Il moltiplicarsi delle iniziative a scala locale apre la questione determinante dell'esistenza di eventuali conflitti tra gli obiettivi delle diverse aree o sulla possibile convergenza di interessi. Spesso lo sviluppo degli interventi a livello microterritoriale sembrano mostrare un elevato livello di competitività tra i singoli interventi delle varie città, come se il successo della rivalorizzazione dell'una andasse a scapito delle altre.

Il problema è invece più complesso. Sono infatti aumentate da un lato le interdipendenze tra i vari sistemi territoriali (con crescita dell'integrazione e il progressivo venir meno della dipendenza di tipo gerarchico) e, dall'altro, si è estesa la scala del sistema urbano, passando appunto dalla vecchia gerarchia urbana al reticolo urbano. C'è anche un problema di scala adeguata dell'intervento (non è infatti adatto quello comunale)²⁸ oltre che di comprensione degli interessi reciproci (e quindi della opportuna collocazione) delle varie città nel nuovo sistema territoriale.

Allo stesso tempo si è fatto più difficile il ruolo dei politici e degli amministratori locali; diventa ora più difficile assecondare le tendenze spontanee del mercato perché meno chiare che nel passato e perché soprattutto non si accompagnano a fenomeni precedentemente molto evidenti e dai riflessi sociali certamente positivi (aumento dell'occupazione nei settori in espansione e ad elevata produttività, crescita dei salari, crescita delle città, aumento del moltiplicatore urbano), mentre diventa ancora più difficile imprimere una nuova direzione al processo di sviluppo e trasformazione giocando prioritariamente sull'intervento pubblico. Far sviluppare il terziario avanzato, migliorare la circolazione delle informazioni, introdurre funzioni strategiche

27. Spesso grazie alla possibilità di utilizzare apposite leggi regionali che favoriscono la costituzione di iniziative locali che facilitano l'accesso delle piccole imprese ai servizi strategici e che consentono la diffusione delle innovazioni e la circolazione di informazioni strategiche sui mercati di sbocco.

28. Si pensi, ad esempio, alle politiche di sviluppo locale, alle decisioni relative all'ubicazione di aree industriali attrezzate, ma anche a gran parte degli investimenti infrastrutturali.

nelle imprese, formare nuove professionalità sono obiettivi e parole d'ordine preannunciati ed utilizzati molto di frequente e sui quali sembra esserci una sostanziale concordanza di accenti; questi sono obiettivi facilmente sostenibili ma è molto più difficile organizzare e gestire interventi di questo tipo in accordo alle trasformazioni in atto.

Concludendo sembra importante sottolineare, da un lato, la sostanziale assenza di competitività tra diversi sistemi urbani²⁹ e, dall'altro, la necessità di favorire rapporti tra centri periferici e tra sistemi non metropolitani e di avviare un nuovo rapporto area metropolitana – aree esterne con lo sviluppo dell'integrazione funzionale e con una opportuna divisione dei compiti. Ciò significa trovare la corretta collocazione delle varie parti con opportuna distribuzione delle funzioni strategiche a livello della macroregione piuttosto che delle aree metropolitane. Le scelte localizzative per gli interventi pubblici di interesse macroregionale devono dunque essere decise a livello territoriale più ampio di quello comunale o metropolitano e ciò è particolarmente evidente nei riguardi della progettazione dell'intervento sul sistema dei trasporti dell'area metropolitana e sulle scelte localizzative relative alle nuove strutture culturali e di ricerca (Università, centri di ricerca pubblici, parchi tecnologici, Centri Congressi) e alle strutture promozionali (Fiere, in primo luogo). Con l'ampliamento della scala territoriale del sistema produttivo aumenta, infatti, l'indifferenza localizzativa delle imprese nell'ambito della macroregione; ciò sottolinea dunque l'importanza di progetti di intervento che favoriscano l'accessibilità e l'interscambio delle informazioni e delle esperienze e che migliorino l'interdipendenza tra i vari sistemi territoriali.

Bibliografia

Alonso W., 1972, « Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization », in Mazie S.M., ed., 1972, *Popula-*

29. Una tale competitività tra sistemi urbani e tra regioni economiche potrebbe sussistere solo nell'ipotesi di un mercato di sbocco costante e quindi di variazioni del prodotto interno delle varie aree « a somma zero », così che ad una crescita più rapida di alcune aree dovrebbe corrispondere un arretramento relativo di altre. Ciò è tanto più inverosimile sia in considerazione delle nuove opportunità di crescita che qualsiasi processo di trasformazione porta con sé che in considerazione delle crescenti potenzialità di domanda sociale connesse ai processi di trasformazione della città e del territorio (oltre che dell'organizzazione sociale) e che inevitabilmente porta al soddisfacimento di gran parte dei nuovi bisogni a scala locale/regionale e che ovviamente non può determinare una decurtazione di domanda per gli altri sistemi territoriali.

- tion Distribution and Policy*, Commission on Population Growth and the American Future, Research Reports, vol. 5, Government Printing Office, Washington; ristampato in Friedmann J. and Alonso W., eds., 1975, *Regional Policy, Readings in Theory and Application*, The Mit Press, Cambridge, Mass.
- Andrikopoulou E., 1985, « Regional Policy and Local Development Prospects », presentato alla conferenza *Spatial Structure and Social Process*, Mithimma (Lesvos-Greece), august.
- Bagnasco A., Pini R., 1981, *Sviluppo economico e trasformazioni socio-politiche dei sistemi territoriali a economia diffusa. Economia e struttura sociale*, Quaderni della Fondazione G. Feltrinelli, n. 14, Milano.
- Berg (van den) L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A., Vijverberg C.H.T., 1982, *Urban Europe, A Study of Growth and Decline*, Oxford.
- Brancati R., 1985, « Il Mezzogiorno problema nazionale oggi: un tentativo di tematizzazione dei rapporti tra politiche regionali e politiche nazionali », *Delta*, n. 16, maggio-giugno.
- Camagni R., Cappellin R., 1981, « Politiche per la piena occupazione e la produttività delle risorse e nuove tendenze dello sviluppo regionale in Europa », *Economia e Politica Industriale*, n. 30, giugno.
- Camagni R., Cappellin R., 1984, « Cambiamento strutturale e dinamica della produttività nelle regioni europee », in Camagni R., Cappellin R., Garofoli G., a cura di, 1984, *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, Milano.
- Capitani G., Garofoli G., 1985, « Industrializzazione e terziarizzazione diffusa in Lombardia », in Innocenti R., a cura di, 1985, *Piccola città & piccola impresa*, Milano.
- Daneo C., 1975, *La politica economica della ricostruzione (1945-1949)*, Torino.
- Dematteis G., 1983, « Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali: il caso dell'Italia », in Cencini C., Dematteis G., Menegatti B., a cura di, 1983, *L'Italia emergente*, Milano.
- Dematteis G., 1985a, « Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari », in Bianchi G., Magnani I., a cura di, 1985, *Sviluppo multi-regionale: teorie, metodi, problemi*, Milano.
- Dematteis G., 1985b, « Contro-urbanizzazione e deconcentrazione: un salto di scala nell'organizzazione territoriale », in Innocenti R., a cura di, 1985, *Piccola città & piccola impresa*, Milano.
- Dematteis G., Leone U., 1984, « Le trasformazioni dell'Italia non metropolitana », presentato al convegno *Territorio e sviluppo negli spazi periferici*, Perugia, maggio.
- Drewett R., 1980, « Changing Urban Structures in Europe », *The Annals of the American Academy*, 451, september.
- Drewett R., 1985, « Dynamics of European Metropolitan Areas in the 80's », presentato al seminario *La rivitalizzazione delle aree me-*

tropolitane, Milano, aprile.

- Engerman S., 1965, « Regional Aspects of Stabilization Policy », in Musgrave R.A., ed., 1965, *Essays in Fiscal Federalism*, The Brookings Institution; traduzione italiana in Needleman L., a cura di, 1973, *Analisi Regionale*, Milano.
- Fuà G., 1983, « L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro », in Fuà G., Zacchia C., a cura di, 1983, *Industrializzazione senza fratture*, Bologna.
- Garofoli G., 1978, « Decentramento produttivo, mercato del lavoro e localizzazione industriale », in Garofoli G., a cura di, 1978, *Ristrutturazione industriale e territorio*, Milano.
- Garofoli G., 1983, « Sviluppo regionale e ristrutturazione industriale: il modello italiano degli anni '70 », *Rassegna Economica*, XLVII, n. 6, nov.-dic.
- Garofoli G., 1984a, « Modelli locali di sviluppo », presentato alla XXV Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Roma, nov.
- Garofoli G., 1984b, « Squilibri regionali e sviluppo del Mezzogiorno », V Conferenza italiana di Scienze Regionali, Preprints, vol. I, Bari.
- Goddard J.B., 1985, « Effetti della nuova tecnologia dell'informazione sulla struttura urbana », in Irer - Progetto Milano, 1985, *Tecnologie e sviluppo urbano*, Milano.
- Granados V., 1984, « Small Firms and Rural Industrialization in Spain: Some Results from an Oecd Project », in Hudson R., ed., 1984, *Small Firms and Regional Development*, Institute for Transport, Tourism and Regional Economy, Copenhagen.
- Guinjoan M., Santacana F., 1985, « Pme y desarrollo endogeno. Las areas de industrialización endogena en España », presentato al II Encuentro de Economistas Italo-Españoles « Política Económica y Territorio », Girona (Spagna), ottobre.
- Hadjimichalis C., 1985, *Changing Patterns of Uneven Regional Development in post-war Greece*, mimeo, University of Thessaloniki.
- Harloe M., 1985, « Town Development: Politics and Policy. Swindon Revisited », presentato al Corso di perfezionamento in pianificazione locale e politiche della casa, Politecnico di Milano, maggio.
- Innocenti R., a cura di, 1985, *Piccola città & piccola impresa*, Milano.
- Manne A.S., 1967, *Investments for Capacity Expansion: Size, Location and Time Planning*, George Allen and Unwin, London.
- Maskell P., 1985, « Redistribution of Denmark's Manufacturing Industry, 1972-1982 », *Scandinavian Housing and Planning Research*, n. 2.
- Momigliano F., 1984, « Revisione di modelli interpretativi delle determinanti ed effetti dell'attività innovativa, della aggregazione spaziale dei centri di R & S e della diffusione intraindustriale e territoriale delle innovazioni tecnologiche », in Camagni R., Cappellin R., Garofoli G., a cura di, 1984, *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale*, Milano.

- Momigliano F., 1985, « Le tecnologie dell'informazione: effetti economici e politiche pubbliche », in Ruberti A., a cura di, 1985, *Tecnologia domani*, Bari.
- Momigliano F., Siniscalco D., 1982, « Note in tema di terziarizzazione e deindustrializzazione », *Moneta e Credito*, vol. XXXV, n. 138, giugno.
- Momigliano F., Siniscalco D., 1984a, « Specializzazione internazionale, tecnologia e caratteristiche dell'offerta », *Moneta e Credito*, vol. XXXVII, n. 146, giugno.
- Momigliano F., Siniscalco D., 1984b, « Mutamenti della struttura del sistema produttivo e integrazione tra industria e terziario », presentato alla XXV Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Roma, nov.
- Paci M., a cura di, 1980, *Famiglia e mercato del lavoro in un'economia periferica*, Milano.
- Paci M., 1982, *La struttura sociale italiana*, Bologna.
- Pilloton F., 1960, *Effetti moltiplicativi degli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno*, Svimez, Roma.
- Piore M.J., Sabel C.F., 1984, *The Second Industrial Divide*, New York.
- Rullani E., 1982, « L'economia delle differenze: il capitalismo industriale della periferia », in Goglio S., a cura di, 1982, *Italia: centri e periferie*, Milano.
- Sabel C., 1982, *Work and Politics*, Cambridge.
- Sabel C., 1983, « La new Italy della piccola impresa », *Politica ed Economia*, XIV, n. 7-8, luglio-agosto.
- Sabel C., Zeitlin J., 1982, « Alternative storiche alla produzione di massa », *Stato e mercato*, n. 5, agosto.
- Secchi B., 1974, *Squilibri regionali e sviluppo economico*, Padova.
- Secchi B., 1975, « Il ruolo dell'edilizia nello sviluppo economico italiano », *Economia e Territorio*, n. 4.
- Secchi B., 1985, « Nuove tecnologie e territorio », in Ruberti A., a cura di, 1985, *Tecnologia domani*, Bari.
- Trullen J., 1984, « Efectes de la política d'ajust sobre l'ocupació industrial a Catalunya (1978-83) », *Papers de Seminari*, 23, segon semestre.
- Vasquez Barquero A., 1983, *Industrialization in Rural Areas: the Spanish Case*, Oecd, Intergovernmental Meeting, Senigallia, june.
- Vasquez Barquero A., 1985, « El territorio en los ochenta », presentato al II Encuentro de Economistas Italo-Españoles « Política Económica y Territorio », Girona (Spagna), ottobre.
- Zeitlin J., 1985, « Distretti industriali e struttura industriale in prospettiva storica », in Innocenti R., a cura di, 1985, *Piccola città & piccola impresa*, Milano.

4. NUOVE IMPRESE E POLITICHE DI SVILUPPO: IL RUOLO DELLE AREE URBANE

di *Enrico Ciciotti*

Partendo dal recente dibattito sullo sviluppo delle aree urbane, che le vede al centro di tendenze e di ruoli contrastanti (che vanno dal declino ad una loro nuova centralità, inclusa l'esistenza di un possibile ciclo urbano), queste note si soffermano su un aspetto che ha ricevuto un rinnovato interesse: il contributo dato dalle aree metropolitane alle nascite di nuove imprese.

Indipendentemente dalla verifica di ipotesi precostituite (le così dette ipotesi dell'incubatrice) tale aspetto riveste comunque una considerevole importanza per il futuro delle aree metropolitane. Utilizzando i risultati di due ricerche empiriche condotte nelle aree metropolitane di Milano e Torino vengono così esaminate le principali caratteristiche delle nuove imprese in termini di localizzazione, settori, prodotti, processi occupazione, mercati. Vengono inoltre effettuati confronti con i risultati di analoghe indagini micro-economiche condotte in Gran Bretagna. Alla luce di queste analisi vengono infine avanzate alcune ipotesi sui possibili strumenti di sostegno alla nascita e alla crescita delle nuove imprese.

1. La natura del problema

I sistemi urbani mondiali sono stati caratterizzati da dinamiche molto marcate e profondamente diverse tra loro: accanto alla crescita accelerata che caratterizza le aree metropolitane di alcuni paesi, soprattutto tra quelli in via di sviluppo (Città del Messico, San Paolo, Seul), assistiamo alla stazionarietà (Londra, Stoccolma) o al declino di molte altre città (Berlino, Amsterdam).

Bisogna dire che sul lato interpretativo questo fenomeno non ha ricevuto sinora spiegazioni che possono essere ritenute completamente sufficienti. Inoltre, tali interpretazioni sembrano basarsi essenzialmente su plausibili ipotesi più che su evidenze empiriche.

Quest'ultimo aspetto sembra particolarmente vero nel caso italia-

no dove i mutamenti avvenuti nelle strutture demografiche e produttive delle grandi aree metropolitane hanno portato a parlare di crisi urbana in modo se non altro affrettato ed incompleto.

Perché si possa parlare di declino urbano, infatti, non è sufficiente che si verifichino dei cali nella popolazione e conseguentemente nell'occupazione.

In molte aree metropolitane tali fenomeni sono da riconnettere a mutamenti nei modelli insediativi residenziali collegati in genere a mutamenti nel tenore di vita. Al contrario il declino urbano si ha quando il tasso di crescita del benessere della popolazione urbana è più basso di quello della popolazione delle aree esterne (Gripaios 1977, Foreman, Peck, Gripaios 1977).

Non esistono evidenze empiriche sufficienti per dimostrare che questo sia avvenuto o che stia per avvenire nelle principali aree urbane italiane, che pur hanno mostrato una stasi o una riduzione della loro crescita occupazionale e demografica. D'altro canto, anche limitando l'analisi ai soli fattori demografici, il processo di deconcentrazione metropolitana e vantaggio delle aree più periferiche non sembra potersi interpretare alla luce del ciclo di vita urbano.

In effetti esistono poche evidenze empiriche dell'esistenza di un ciclo urbano, specialmente per quanto riguarda il fenomeno della riurbanizzazione che non risulta ancora comprovato in modo soddisfacente.

Inoltre l'approccio del ciclo di vita urbano sottintende una visione gerarchica dei centri che è stata da tempo criticata da coloro che hanno ipotizzato l'esistenza di rapporti di complementarità e di specializzazioni tra città della stessa dimensione (Pred 1977) e di relazioni tra diversi sistemi urbani reticolari di dimensione regionale e sovregionale (Dematteis 1984).

Risulta quindi altrettanto affrettato e non completamente corretto parlare di nuove centralità delle aree urbane; è probabile infatti che tale « centralità » (all'interno del sistema reticolare di relazioni di cui si accennava) esse non la abbiano mai perduta, in quanto il declino (in termini di livello di benessere e capacità di produrre reddito) non si è verificato. Inoltre non è chiaro se questa nuova centralità sia da attribuire al naturale avvicinarsi delle fasi del ciclo di vita urbano, cioè all'evento della fase di riurbanizzazione, ovvero sia un obiettivo da perseguire con opportune politiche. Infine, e questo a nostro avviso è forse l'aspetto più importante, un conto è che le aree urbane siano l'oggetto di una politica di intervento per rivitalizzarle, un altro è che esse siano il soggetto potenziale di una politica di sviluppo regionale che intende avvalersi proprio del « sistema di città »

per gestire la fase di transizione alla società post-industriale¹.

In questo contesto vanno pertanto esaminate le ipotesi relative al ruolo di incubatrice che un'area metropolitana (ed in particolare il suo cuore) dovrebbe svolgere nella creazione di nuove attività economiche. Le verifiche empiriche di queste ipotesi sono essenzialmente di due tipi: gli studi volti alla verifica dell'ipotesi dell'incubatrice a livello aggregato (Leone 1971, Cameron 1973; Struyk, James 1975, Leone, Struyk 1976, Ciciotti 1984, Csea 1985) e quelli microeconomici sulle caratteristiche delle nuove imprese e dei loro fondatori (Lloyd, Mason 1984, Csea 1985, Formica, Governatori 1984, Tecnocitp 1986). Mentre i primi acquistano rilevanza soprattutto al fine di sostenere l'esigenza di politiche rivolte all'utilizzo di questa maggior capacità di generazione di nuove imprese in un contesto di sviluppo regionale², i secondi forniscono un utile contributo per capire quali sono i fattori di localizzazione di queste nuove imprese e, quindi, su quali elementi agire per facilitare il loro sviluppo. Abbiamo ritenuto opportuno quindi riassumere i principali risultati che sono stati ottenuti dalle analisi empiriche condotte nell'area metropolitana milanese ed in quella di Torino, mettendoli nello stesso tempo a confronto quando possibile con i risultati di indagini analoghe condotte in altri paesi.

2. Le evidenze empiriche nell'esperienza italiana

Le indagini prese in considerazione sono state svolte mediante interviste su campioni rappresentativi di nuove imprese nate nelle aree

1. Questo aspetto è estremamente rilevante nel caso delle regioni meno sviluppate dei paesi industrializzati. Le soluzioni dei problemi regionali a scala macroterritoriale infatti sono fortemente condizionate dall'effetto spaziale della nuova divisione del lavoro che caratterizza la società post industriale. Il deficit funzionale delle aree-problema (Ciciotti 1980) è da riconnettere proprio alla debolezza dei sistemi di città che le caratterizzano (per il Mezzogiorno si veda Ciciotti 1986).

2. Va detto peraltro che in questa ottica non diviene solo importante verificare l'ipotesi dell'incubatrice a livello di una singola area urbana, ma diviene importante farne una verifica congiunta su tutti i centri che compongono il sistema di città di una determinata regione, evidenziando ove possibile i rapporti di complementarietà che i diversi centri possono giocare in questo contesto (ad esempio attraverso una specializzazione settoriale e/o tecnologica nella natalità di imprese). Inoltre il discorso della natalità andrebbe legato a quello della capacità innovativa, della concentrazione di funzioni discrezionali e delle attività terziarie sempre visti in un contesto di sistema reticolare regionale; solo così infatti il discorso su una presunta «nuova centralità» delle aree urbane può essere interpretato in modo non regressivo.

metropolitane di Milano e Torino³. In particolare, i risultati più significativi delle indagini sono stati raggruppati sotto cinque voci in grado di riassumere le caratteristiche principali delle nuove imprese: localizzazione e occupazione, livello innovativo, mobilità ed espansione, tipologie dei fondatori, mercato e fattori di localizzazione.

2.1. Localizzazione ed occupazione

Come risulta dalla tab. 1, indipendentemente dalla verifica o meno della ipotesi dell'incubatrice⁴, la natalità nel cuore dell'area metropolitana risulta maggiore che in ogni altra area. Inoltre il contributo del resto provincia alla natalità (cioè la natalità extra metropolitana) risulta estremamente modesto. È interessante notare che quando si considerano le imprese nate secondo le forme più evolute di società la concentrazione nel cuore dell'area metropolitana raddoppia (più del 60%).

Tale concentrazione ci porta a considerare nelle tabb. seguenti, salvo diversa indicazione, i dati relativi alla sola area metropolitana.

In termini di contributo occupazionale va subito riscontrato, (tab. 2) che la stragrande maggioranza delle imprese risulta inferiore ai 10 addetti (in media oltre il 70% con la differenza tra Milano e Torino dovuta alla maggiore dimensione media delle società di capitali). Al contrario le imprese con più di 100 addetti alla nascita sono una esigua minoranza (meno del 10%).

È interessante notare che un gran numero di imprese (circa il 25% nel caso di Milano per il quale il dato è stato rilevato) risulta formato dal solo imprenditore. Se si ragiona in termini di dimensione mediana si trovano valori che oscillano sempre per Milano intorno

3. Va detto per inciso che l'analisi congiunta dei dati relativi alle due aree metropolitane è stata effettuata non tanto per effettuare un confronto tra le stesse, quanto per avere un ventaglio di informazioni più ampio. Le imprese esaminate infatti non sono esattamente le stesse: a Milano sono state intervistate tutte le imprese appartenenti a settori industriali (Istat rami 2, 3 e 4) mentre a Torino l'indagine ha preso in considerazione solo le società di capitali (Spa e Srl) appartenenti ai rami 2 e 3. Come si vedrà in seguito, questo ha permesso di evidenziare alcuni comportamenti particolari legati ai diversi universi sotto indagine. Inoltre gli intervalli temporali sono diversi: 1961-83 per Milano e 1980-84 per Torino.

4. La verifica dell'ipotesi della natalità ha dato in genere risultati piuttosto controversi per problemi di ordine metodologico e statistico. Per un'analisi della letteratura si veda Ciciotti 1984, 214-19. Comunque, nel caso delle due aree in esame, essa è risultata verificata, come si può riscontrare considerando gli studi originali citati in bibliografia.

ai 9 addetti (per Torino ovviamente il valore è maggiore) analogamente ai valori trovati in Gran Bretagna per Greater Manchester (8 addetti) (si veda Lloyd Mason 1984, 218).

Se in termini quantitativi perciò il contributo delle nuove imprese almeno al momento della loro nascita risulta molto modesto, diverso è il discorso sulla qualità di questa occupazione: la quota di dirigenti ed impiegati sul totale degli occupati risulta molto elevata (più del 40%) e superiore ai corrispondenti valori medi del totale delle imprese.

2.2. Mobilità ed espansione

Il problema della mobilità dell'impresa, a seguito di mutamenti nella struttura produttiva (espansione della produzione e dell'occupazione) è stato espressamente ipotizzato dalla così detta ipotesi complessa (Leone-Struyk, 1976) che mette in relazione appunto la rilocalizzazione dell'impresa con la sua crescita dimensionale e con il conseguente (almeno in parte) fenomeno di internalizzazione di alcune attività di servizio (o comunque con il minor peso delle economie esterne urbane). Come risulta dalla tab. 3, circa il 24% delle imprese nate nell'area metropolitana milanese risulta aver cambiato localizzazione o, comunque, aver creato un'ulteriore unità produttiva, dopo una permanenza media nel posto di origine di 5-6 anni. Anche se in termini di unità locali il fenomeno sembra ridotto, va considerato che esso coinvolge il 47% dell'occupazione complessiva creata dalle nuove imprese. Le imprese mobili infatti sono quelle che hanno fatto registrare i maggiori incrementi occupazionali a conferma appunto dell'ipotesi menzionata. L'indice di mobilità inoltre mostra che il numero di imprese nate nell'area metropolitana milanese e poi trasferitesi è proporzionalmente superiore al numero complessivo di imprese nate nell'area stessa. Si tratta di aspetti di notevole rilevanza per valutare sia il contributo che può attendersi dalla natalità delle nuove imprese una volta che si tenga conto della successiva mobilità, sia per apprestare gli eventuali strumenti più idonei, ad esempio in termini di aree e spazi attrezzati, per accogliere le imprese in mobilità. L'esame della matrice origine-destinazione mostra peraltro che la propensione al microdecentramento (cioè in pratica a localizzarsi nella stessa area di origine) è molto elevata indipendentemente dal luogo in cui le imprese sono nate (tab. 4); in particolare essa risulta elevatissima proprio per il resto provincia, a dimostrazione del fatto che la totalità della mobilità ha origine e destinazione all'interno dell'area

Tab. 1 – Distribuzione delle nuove imprese per area di localizzazione alla nascita (valori percentuali)

	Milano	Torino
Cuore	32,4	64,1
1a corona	19,5	17,4
2a corona	24,4	7,4
Resto provincia	23,6	11,1

Fonte: elaborazioni su dati Csea e Tecnocity

Tab. 2 – Occupazione nelle nuove imprese alla nascita: aree metropolitane (valori percentuali)

	Milano	Torino
Meno di 10 addetti	76,3	65,1
Più di 100 addetti	1,3	7,0

Fonte: elaborazione su dati Csea e Tecnocity.

Tab. 3 – Evoluzione nella localizzazione delle imprese. Area metropolitana milanese

	Numero %	Addetti %	Incremento addetti	Permanenza media (anni)	Indice mobilità
Imprese stabili	75,9	53,1	+ 66,2	—	—
Imprese trasferite	13,4	15,4	+173,2	5,0	1,06
Imprese ampliate	10,7	31,6	+593,1	5,7	1,14

Indice di mobilità: $\frac{\% \text{ imprese stabili o mobili nell'area}}{\% \text{ imprese nate nell'area}}$

Fonte: elaborazione su dati Csea.

Tab. 4 – Matrice origine-destinazione delle mobilità delle nuove imprese dell'area metropolitana milanese. (valori percentuali)

Destinazione	Ampliamento				Trasferimento			
	MI	1 ^a Co	2 ^a Co	RP	MI	1 ^a Co	2 ^a Co	RP
Origine								
Milano	50,5	31,2	18,3	—	36,7	26,7	29,9	6,7
1 ^a corona	—	70,1	29,9	—	9,6	62,7	19,3	8,4
2 ^a corona	11,9	—	76,4	11,7	4,7	9,6	71,7	14,0
Resto provincia	—	—	—	100,0	—	—	—	100,0

Fonte: elaborazione su dati Csea.

stessa. Per le altre aree ed in particolare per Milano è però opportuno fare qualche considerazione più puntuale. Nel caso degli ampliamenti si può notare che circa un 50% di quelli originati da Milano si effettuano nella prima e nella seconda corona. La mobilità esterna all'area di origine aumenta per le imprese milanesi che si trasferiscono totalmente. In questo caso infatti più del 60% si rilocalizza all'esterno del cuore, con grande prevalenza delle due corone urbane ed una leggera quota (6,7%) nel resto della provincia. È interessante notare peraltro che nel caso dei trasferimenti totali sono presenti anche alcuni fenomeni di riconcentrazione, che riguardano sia la prima (9,6%) che la seconda corona (14,3%). Va ricordato che in termini globali (cioè indipendentemente dal luogo di destinazione) la mobilità riguardava essenzialmente le imprese dell'area metropolitana (circa il 75%-80% della mobilità totale). La tendenza al microdecentramento è stata anche riscontrata in altre indagini (Cross 1981).

2.3. *Livello innovativo*

Vi sono vari modi per misurare l'innovatività dell'iniziativa in relazione ai settori di produzione, ai singoli prodotti, ai processi produttivi impiegati. Più in generale però una nuova impresa va anche giudicata in relazione al fatto che si tratti effettivamente della creazione *ex novo* di una unità produttiva oppure che si tratti della trasformazione più o meno profonda di imprese esistenti. Come risulta dalla tab. 5 le nuove iniziative oscillano tra il 53% a Torino ed il 69% a Milano, mentre nei restanti casi si è trattato di fenomeni di successione, rifondazione, filiazione, fusione o acquisto. È interessante notare che questi fenomeni sembrano proporzionalmente più frequenti tra le società di capitali, come dimostra il dato di Torino. Per quanto riguarda i settori in cui le imprese operano si tratta nel 19,0% dei casi (Milano) di settori a tecnologia elevata. La percentuale sale al 37% quando, come a Torino, consideriamo le società di capitali appartenenti ai soli rami 2 e 3.

Il maggior livello innovativo delle sole società di capitali appartenenti ai rami 2 e 3 è dimostrato anche dall'analisi delle innovazioni di prodotto e di processo: i dati relativi alle nuove imprese torinesi sono all'incirca il doppio di quelle milanesi; comunque almeno un 30% delle nuove imprese risulta aver introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo. Inoltre la grande maggioranza di esse senza sostanziali differenze tra Milano e Torino, basa tali innovazioni sullo sviluppo prevalentemente interno, ad opera o dello stesso imprenditore o dei suoi collaboratori. Questo dato è aperto a due interpreta-

zioni contrapposte: da un lato infatti può voler dimostrare la notevole competenza tecnica e la ampia conoscenza di mercato degli imprenditori che sono in grado, nella maggioranza dei casi, di mettere a punto autonomamente l'innovazione, dall'altro è sintomo di una scarsa integrazione, almeno in termini formali, tra l'impresa e l'area circostante.

È da ritenere peraltro che, trattandosi della innovazione iniziale, quella cioè su cui viene fondata la nuova impresa, la forte componente dello sviluppo autonomo ed interno sia più che naturale. Il rapporto con l'area, infatti, almeno in questa fase avviene per lo più attraverso le economie esterne « non tradeable » che, unite alle competenze dell'imprenditore (anch'esse frutto in modo diretto o indiretto delle caratteristiche dell'area), permettono alle imprese di innovare. Va comunque notato che la quota di imprese che risulta aver sviluppato i propri prodotti e processi mediante l'acquisto di brevetti e licenze risulta più elevato a Torino, dove è stata esclusa una larga quantità di imprese operanti in settori maturi (tutto il ramo 4). È pertanto ipotizzabile che l'innovazione esclusivamente interna, senza ricorso ad input specialistici esterni e, probabilmente, senza forme di R-S formalizzata (la così detta innovazione « d'officina » in contrapposizione alla innovazione di « laboratorio ») sia più tipica dei settori maturi, anche in relazione alla dimensione media alla nascita leggermente inferiore delle imprese milanesi rispetto a quelle torinesi.

2.4. *Mercato e caratteristiche ambientali*

I rapporti delle nuove imprese con il mercato dei propri clienti e fornitori, oltre che la tipologia della produzione, costituiscono uno dei fattori di localizzazione più importante per la nascita delle nuove imprese. Insieme alla disponibilità di manodopera specializzata, infatti, essi costituiscono le tipiche economie di localizzazione e sono risultati essere estremamente significativi in altre aree urbane come ad esempio Londra (Nicholson, Brinkley, Evans 1981). È noto infatti che una impresa che produce un nuovo prodotto ha bisogno di un vasto mercato, sufficientemente concentrato, propenso all'innovazione e dotato di notevole potere di acquisto, tutte caratteristiche delle grandi aree urbane. Anche per le imprese innovative, almeno nelle prime fasi delle curve di apprendimento, il mercato può essere prevalentemente « locale » in quanto può risultare l'unico per quel prodotto.

Inoltre non va dimenticato che esistono delle imprese ad alta

tecnologia, le così dette *soft-company* che praticamente non abbandonano mai la fase iniziale della curva del ciclo di vita del prodotto, lavorando prevalentemente « su contratto » (e non « su prodotto ») e svolgendo in pratica attività di R-S per conto di grandi imprese e di enti pubblici. Per queste imprese, pertanto, la localizzazione nelle aree metropolitane risponde alle stesse esigenze delle imprese tradizionalmente considerate ad economie esterne, che invece fanno parte in larga misura dei settori con bassi livelli innovativi, scarsa meccanizzazione, produzione non standardizzata e forte sensibilità alle variazioni di qualità e tipologia del prodotto (ad esempio la moda). I dati della tab. 6 sembrano confermare queste ipotesi: la grande maggioranza delle imprese (60-70%) produce infatti su commessa mentre solo il 10% produce prodotti standard per il magazzino.

Da notare la maggior quota di imprese terziste a Torino che esprime la tipicità dell'area per quanto riguarda la componentistica auto. Quest'ultimo aspetto si riflette anche sulla localizzazione dei clienti, che risulta molto più concentrata localmente nel caso delle imprese torinesi (tab. 7). Comunque almeno il 38% (Milano) del mercato risulta essere regionale, in sintonia con quanto detto sul rapporto produzione-mercato nelle aree urbane (si veda tra l'altro la bassa automazione delle nuove imprese che risulta dalla tab. 5). Le esportazioni (tab. 8) risultano pertanto abbastanza contenute, in quanto la percentuale di imprese che esportano oltre il 40% non supera l'8% (il valore supremo per Torino è da attribuire probabilmente sia alla maggior dimensione media di queste imprese, sia al fatto di aver escluso una quota considerevole di imprese operanti in settori standard e quindi tendenzialmente più locali). Tutti i risultati precedenti sono inoltre in sintonia con i risultati ottenuti ad esempio in Gran Bretagna (Lloyd, Mason 1984, 216) e con gran parte della letteratura che si è occupata di questo argomento (Johnson, Cathcart 1979, Storey 1982, Gudgin 1978).

2.5. *Caratteristiche dei fondatori*

Le analisi microeconomiche sulle caratteristiche dei fondatori si sono appuntate soprattutto su due aspetti: la precedente attività svolta dal neo imprenditore e la sua area di residenza.

Come risulta dalla tab. 9 la maggior parte dei fondatori proviene dal mondo industriale dove ha lavorato come dipendente o come imprenditore. La quota relativamente elevata di ex imprenditori (maggiore nel caso di Torino) è da attribuire al fatto che solo una quota delle nuove iniziative sono effettivamente nuove imprese (v. sopra).

Tab. 5 – Caratteristiche delle nuove imprese per aree metropolitane (valori percentuali sul totale delle risposte)

	<i>Milano</i>	<i>Torino</i>
Nuove iniziative	68,6	52,8
Livello tecnologico elevato	18,9	37,0
Prodotti nuovi o migliorati	32,4	60,9
Processi nuovi o migliorati	27,9	72,7
Automazione della produzione	26,6	22,2
Sviluppo interno dei prodotti	70,0	77,6
Sviluppo interno dei processi	82,4	84,8
Acquisto di brevetti/licenze	14,0	20,9

Fonte: elaborazione su dati Csea e Tecnocity.

Tab. 6 – Tipologia della produzione prevalente (valori percentuali)

	<i>Milano</i>	<i>Torino</i>
Per il magazzino	10,6	10,0
Su commesse (custom)	70,2	62,0
In c/o terzi	19,0	28,0

Fonte: elaborazioni su dati Csea e Tecnocity.

Tab. 7 – Localizzazione prevalente dei clienti (valori percentuali)

	<i>Milano</i>	<i>Torino</i>
Regione	37,9	56,6
Italia	51,1	24,5
Estero	11,0	18,9

Fonte: elaborazione su dati Csea e Tecnocity.

Tab. 8 – Export su fatturato 1983 (valori percentuali)

	<i>Milano</i>	<i>Torino</i>
0 - 20	86,6	75,0
21-40	5,8	12,5
oltre 40	7,6	12,5

Fonte: elaborazione su dati Csea e Tecnocity.

Tab. 9 – *Precedente attività dei fondatori (valori percentuali)*

	Milano	Torino
Imprenditore	34,7	38,0
Professionista/universitario	8,3	19,0
Dipendente industria	49,9	37,1
Prima occupazione	17,1	5,8

Fonte: elaborazione su dati Csea e Tecnocity.

Tab. 10 – *Localizzazione delle nuove imprese secondo il luogo di residenza dell'imprenditore. Area metropolitana di Milano (valori percentuali)*

Localizzazione della nuova impresa	MI	1 ^a Co	1 ^a Co	RP
Luogo di residenza dell'imprenditore:				
– Milano	69,1	17,5	8,1	5,3
– 1a Corona	5,4	80,8	13,8	–
– 2a Corona	3,6	1,8	91,8	2,8
– Resto provincia	1,6	2,4	5,7	90,2

Fonte: elaborazioni su dati Csea.

Questa stretta relazione tra attività passata e fondazione di imprese è stata riscontrata in numerose altre indagini empiriche (v. ad esempio Lloyd, Mason 1984, 214).

Sembra emergere in genere una notevole difficoltà di accesso all'imprenditorialità da parte di soggetti non occupati o occupati in attività diverse da quelle industriali. È interessante però notare che la quota di fondatori provenienti dal mondo dei professionisti e da quello dell'università risulta nel caso di Torino abbastanza consistente (19%), inoltre tale quota è risultata positivamente associata, in maniera statisticamente significativa, con il livello tecnologico delle imprese.

In pratica cioè le imprese ad alta tecnologia tendono ad essere fondate in misura superiore al 19% da parte di professionisti o di-

pendenti universitari⁵.

Si tratta di un aspetto molto rilevante che tende ad enfatizzare, anche per quanto riguarda l'origine del fondatore, il ruolo delle economie esterne di urbanizzazione (cioè esterne ai settori) rispetto a quelle di localizzazione (cioè interne ai settori).

Per quanto riguarda il rapporto tra localizzazione dell'impresa e residenza dell'imprenditore, la matrice origine-destinazione di tab. 10 mostra la fortissima coincidenza tra i due luoghi riscontrata nell'area metropolitana milanese. Analoghi risultati sono stati ottenuti in altre indagini (Gudgin 1978, Scott 1980, Lloyd, Mason 1984). Analizzando i dati di tab. 11 e livello di singola sub-area è però interessante notare la maggior « mobilità » dei fondatori residenti nel cuore: circa il 30% di essi risulta infatti aver localizzato la propria nuova impresa all'esterno di Milano, principalmente nelle due corone sub-urbane. È probabile che in questa decisione la disponibilità di spazio abbia giocato un ruolo importante.

Vi sono però altri aspetti relativi alle caratteristiche dei fondatori su cui vale la pena di soffermarsi. Il primo di essi riguarda le motivazioni che spingono alla costituzione di una nuova impresa; quella prevalente sembra essere il desiderio di sfruttare conoscenze e opportunità tecniche e di mercato sia a Milano che a Torino (in Gran Bretagna si sono ottenuti risultati in parte analoghi ed in parte contrastanti, vedi Lloyd, Mason 1984, 215).

Un secondo aspetto riguarda la formazione dell'imprenditore. Probabilmente in diretta derivazione dalla loro origine, prevalentemente industriale, la maggior parte degli imprenditori torinesi svolge all'interno dell'impresa funzioni eminentemente tecniche, al contrario, per le imprese milanesi sembra prevalere un maggior orientamento al mercato e ai rapporti con i clienti. Analoghe differenze a seconda delle caratteristiche dell'area si riscontrano in Gran Bretagna.

Un'ultima osservazione, infine può essere fatta circa l'età del nuovo imprenditore: in genere essa è compresa tra i 30 ed i 45 anni sia per Milano che per Torino, analogamente ad alcune aree britanniche (v. Lloyd, Mason 1984, 215). È interessante notare però che esiste una correlazione inversa, statisticamente significativa, tra età dei fondatori e livello tecnologico per le imprese torinesi: le imprese appartenenti ai settori a contenuto tecnologico elevato risultano fondate da imprenditori tendenzialmente più giovani (30-40 anni).

5. Le differenze tra Milano e Torino sono da attribuire alla maggior quota di imprese appartenenti ai settori ad alta tecnologia per l'esclusione del ramo 4 nell'analisi condotta a Torino.

3. Alcune indicazioni di politica urbana

L'analisi condotta in precedenza ha messo in evidenza quali sono le caratteristiche essenziali delle nuove imprese nate nelle due aree metropolitane di Milano e Torino, facendo risaltare la loro forte coincidenza con quelle delle imprese nate in altre aree urbane europee ed extra-europee.

- In estrema sintesi esse possono essere riassunte essenzialmente in:
- forte peso della localizzazione metropolitana (ed in particolare del cuore) rispetto al resto della provincia che si manifesta al momento della nascita e tende a perpetuarsi anche dopo gli ampliamenti o i trasferimenti, visto il carattere di micro-decentramento che li caratterizza;
 - forte integrazione delle nuove imprese con le economie esterne di localizzazione e di urbanizzazione come risulta dalla precedente attività e dalla residenza dell'imprenditore e dalla tipologia dei mercati (produzione custom per clienti regionali);
 - alta percentuale di imprese innovative (nuove iniziative, nuovi prodotti, nuovi processi), ma minor numero di imprese operanti in settori a tecnologia elevata (non più del 20%);
 - dimensione occupazionale delle imprese alla nascita estremamente ridotta, ma forte tasso di crescita (accompagnato in genere da esigenze di rilocalizzazione).

Prima di passare a fare alcune ipotesi sulle linee di una eventuale politica urbana è però opportuno fare delle considerazioni su quelle che sono le principali esperienze estere in materia di politiche per le nuove imprese.

Innanzitutto va notato che non esistono, almeno formalmente, politiche per le nuove imprese o, meglio, che le esperienze estere più interessanti rientrano in due filoni più ampi di politiche, quelle per il trasferimento della tecnologia (attraverso i parchi scientifici, i centri tecnologici e gli incubatori) e quelle per la così detta job-creation (attraverso la gestione degli edifici-laboratorio per le nuove iniziative).

Senza entrare in un'analisi dettagliata di questi due tipi di politica, ci sembra opportuno sottolineare i punti fondamentali di contatto ed i fattori di successo (o insuccesso) relativamente al problema della promozione di nuove iniziative.

L'elemento comune ad entrambe le politiche è costituito nella fornitura di *spazi attrezzati*. In quasi tutte le iniziative prese in con-

siderazione tali spazi hanno caratteristiche comuni sia per quanto riguarda la flessibilità (ridotte dimensioni unitarie espandibili modularmente), le forme contrattuali (facilità di entrata e di disdetta) e la dotazione di servizi di base comuni (segreterie, fotocopie, telex, sale riunioni, vigilanza, ecc.). Nei casi in cui però si tratti di veri e propri incubatori, volti cioè ad assicurare la sopravvivenza delle nuove iniziative, sono previsti una serie di servizi superiori (consulenza di varia natura) oltre a dimensioni mediamente più ridotte degli spazi.

Questo aspetto ci rimanda al secondo aspetto delle politiche che va considerato, cioè ai *soggetti destinatari*. Qui le differenze sono maggiori, a seconda che si tratti di imprese ad alto contenuto tecnologico (come accade per gli incubatori realizzati nei parchi scientifici e nei centri per l'innovazione) oppure che si tratti solamente di nuove imprese senza alcuna connotazione (quindi anche le imprese artigianali).

Tali approcci più comprensivi, inoltre, si rivolgono molto spesso anche a determinate categorie di soggetti fondatori, quali ad esempio disoccupati, giovani, donne, minoranze etniche. Proprio in relazione alle *finalità* delle politiche si riscontrano le maggiori differenze: la creazione di nuove imprese infatti può essere rivolta alle alte tecnologie o, comunque, puntare sull'elevato contenuto di capitale umano, oppure cercare di far fronte ai gravi problemi occupazionali di determinate zone geografiche, settori industriali, categorie di persone. L'enfasi sull'uno o sull'altro aspetto ha delle enormi conseguenze su tutti gli altri strumenti necessari al raggiungimento degli obiettivi dell'iniziativa, come la tipologia dei servizi specialistici di supporto alle nuove imprese, le relazioni con l'ambiente esterno (centri di ricerca, università, grandi imprese), la disponibilità di capitale di rischio e di finanziamenti, l'attività di formazione e di animazione. Inoltre, mentre i centri per l'innovazione, che in genere gestiscono (molto spesso all'interno di un parco scientifico) le iniziative rivolte all'alta tecnologia, sono coinvolti esclusivamente in questa attività, i soggetti che gestiscono le iniziative di job-creation (come ad esempio la British Steel Corporation Industry o il Greater London Enterprise Board) sono coinvolti anche in altre attività parallele, a vantaggio di imprese esistenti e/o di lavoratori da riallocare presso altre imprese, di formazione e qualificazione di disoccupati e così via.

In linea di massima, però, pur con le differenze evidenziate in precedenza, esistono numerosi punti in comune tra le due forme di politiche per la creazione di nuove imprese, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di successo delle politiche stesse. In modo

molto schematico esse possono essere riassunte in quattro punti:

- necessità di fornire contestualmente sia i servizi di assistenza (servizi collettivi ed eventualmente servizi superiori) che i servizi logistici (Workshop o incubatore);
- presenza di un unico soggetto in grado di gestire in modo centralizzato tutte le iniziative;
- necessità di finanziamenti adeguati (almeno per il reperimento degli immobili ed i servizi comuni);
- coinvolgimento attivo di grandi imprese (in grado di fornire know-how tecnico, commerciale ed organizzativo ed, eventualmente, capitali) e della amministrazione pubblica locale (utile per il reperimento degli immobili e per i rapporti con l'ambiente).

Tali requisiti costituiscono in un certo senso le condizioni minime per l'avvio di una politica a favore delle nuove imprese; puntare sull'alta tecnologia, ad esempio, comporta l'esistenza, come abbiamo visto, di numerosi altri fattori.

Queste brevi considerazioni sulle esperienze estere, unite all'analisi dei fenomeni di incubazione di nuove imprese nelle aree metropolitane permettono di trarre alcune conclusioni su quella che potrebbe essere una politica per le aree urbane. Innanzitutto essa dovrebbe essere rivolta non solo alla creazione di nuovi posti di lavoro, ma soprattutto alla creazione di nuove imprese, avere cioè come finalità lo sviluppo dell'area in funzione dello sviluppo regionale complessivo, attraverso le relazioni che legano l'intero sistema di città, e non alla mera rivitalizzazione dell'area stessa. In considerazione di ciò una tale politica dovrebbe essere orientata a promuovere la nascita di imprese innovative, ma non necessariamente ad alta tecnologia. Infatti la creazione e/o il mantenimento di nuovi posti di lavoro si hanno quando non si fa concorrenza ad altre imprese già operanti nella zona (questo aspetto si è rivelato come una delle principali obiezioni mosse dalle associazioni locali degli imprenditori sia in Gran Bretagna che in Francia).

In secondo luogo le attività innovative sono state, almeno sinora, quelle che hanno trovato la collocazione prevalente nell'area metropolitana, senza creare forme di concorrenza con la nascita di nuove imprese nelle aree più periferiche.

Le nuove imprese innovative, infine, sono quelle che nel medio periodo possono dare maggiori garanzie di posti di lavoro, in quanto contribuiscono all'allargamento della base produttiva dell'area.

Bibliografia

- Cameron C.G., 1980, « The Inner City: New Plant Incubator? », in: Evans A., Eversley D., eds., *The Inner City Employment and Industry*, London.
- Ciciotti E., 1984, « L'ipotesi dell'incubatrice rivisitata: il caso dell'area metropolitana milanese », *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2-3.
- Cross M., 1981, *New Firm Formation and Regional Development*, Gower Farnborough, Hants.
- Csea, 1985, « Livello innovativo e localizzazione delle nuove imprese nell'area metropolitana milanese », Rapporto del gruppo di lavoro del Progetto Milano *Tecnologia. Innovazione e Sviluppo Urbano*, Università Cattolica, Milano.
- Dematteis G., 1984, « Contro-urbanizzazione e deconcentrazione: un salto di scala nell'organizzazione territoriale », in: Innocenti R., a cura di, 1985, *Piccola città e piccola impresa*, Milano.
- Foreman, Peck S., Gripaios P., 1977, « Inner City Problems and Inner City Policies », *Regional Studies*, n. 11.
- Formica P., Governatori G., 1984, « Analisi induttiva su nuove aziende e imprenditori nell'area bolognese », presentata al convegno su *Problemi dello sviluppo industriale e dell'occupazione a Bologna*, 21-22 novembre, Bologna.
- Gripaios P., 1977, « Industrial Decline in London: An Examination of Its Causes », *Urban Studies*, n. 2.
- Gudgin G., 1978, *Industrial Location Process and Regional Employment Growth*, Saxon House, Farnborough, Hants.
- Johnson P.S., Cathcart D.G., 1979, « The Founders of New Manufacturing Firms: A Note on the Size of Incubator Plants », *Journal of Industrial Economics*, 28.
- Leone R., 1971, *Location of Manufacturing Activity in New York Metropolitan Area*, Yale University, Ph. D. Dissertation.
- Leone R., Struyk R., 1976, « The Incubator Hypothesis: Evidence from Five Smsa's », *Urban Studies*, 13.
- Lloyd P.E., Mason C.M., 1984, « Spatial Variation in New Firm Formation in the United Kingdom », *Regional Studies*, 3.
- Nicholson B.M., Brinkley I., Evans A.W., 1981, « The Role of Inner City in the Development of Manufacturing Industry », *Urban Studies*, 18.
- Pred A., 1977, *City Systems in Advanced Economies*, Hutchinson, Cambridge, Mass.
- Scott M., 1980, « Indipendence and the Flight from Large Scale: Some Sociological Factors in the Founding Process », in: Gibb A., Webb T., eds., *Policy Issues in Small Business Research*, Saxon House, Farnborough.
- Storey D., 1982, *Entrepreneurship and the New Firm*, London.

- Struyk R., James F., 1975, *Intrametropolitan Industrial Location*, Lexington.
- Tecnocity, 1986, « Rapporto sulla natalità industriale in Provincia di Torino », a cura di Ciciotti E., Monteverdi A., Fondazione Agnelli (non pubblicato).

5. LE NUOVE PROFESSIONI NEL FUTURO DELL'AREA METROPOLITANA: IL CASO DI MILANO *

di Carlo Dell'Aringa

1. Le tendenze nell'area metropolitana milanese

1.1. *La perdita di popolazione e di posti di lavoro*

L'evoluzione dell'area metropolitana milanese presenta alcune caratteristiche fondamentali che potrebbero essere così sintetizzate: 1, perdita di popolazione e di posti di lavoro; 2, terziarizzazione della struttura occupazionale. Queste due caratteristiche vengono esaminate separatamente.

Il primo fenomeno, come è noto, riguarda principalmente l'area centrale. Per quanto concerne la popolazione, nell'area centrale il saldo naturale è negativo dal 1976, mentre nell'area periferica il saldo naturale da valori positivi è giunto in questi anni a valori nulli. Il saldo migratorio è invece negativo da più tempo: per quasi tutto il decennio '70 per il centro e dal 1975 per la periferia. Quest'ultima ha certamente svolto sinora un ruolo di ammortizzatore nei confronti dell'area centrale.

La popolazione residente è infatti in diminuzione dal 1974 nel centro, mentre nell'hinterland diminuisce solo in questi ultimi anni. Questi diversi andamenti della popolazione si accompagnano a differenti evoluzioni della struttura della stessa popolazione per classi di età. Nel comune di Milano l'età media cresce ormai da diverso tempo, mentre alla periferia il processo d'invecchiamento non è ancora iniziato. Questo fenomeno avrà evidenti effetti sia sull'evoluzione futura dell'offerta di lavoro sia sui fabbisogni di alcuni servizi sociali (e quindi sulle corrispondenti professioni richieste).

La perdita di posti di lavoro ha riguardato essenzialmente l'in-

* Il testo qui pubblicato è una sintesi del rapporto predisposto da Carlo Dell'Aringa per la 2ª Conferenza internazionale del « Progetto Milano » e pubblicato nel volume *Tecnologia, professioni e città*, Franco Angeli, collana Irer/Progetto Milano, 1985.

dustria manifatturiera. Il saldo netto regionale – fra il 1971 e il 1981 – di 20.100 addetti in questo settore, è la risultante di una perdita di 95.800 addetti nel comune di Milano e di un guadagno di 18.700 addetti nel resto dell'area metropolitana e di 97.200 addetti nel resto della Lombardia.

Il contenimento della dinamica demografica e la perdita di posti di lavoro nell'industria, non sono, come si sa, fenomeni caratteristici e peculiari dell'area metropolitana milanese. Essi riguardano la generalità delle aree metropolitane dei paesi industrializzati, in Europa e fuori dell'Europa. I grandi progressi compiuti nel settore dei trasporti, hanno fatto venir meno le ragioni per un'ulteriore concentrazione urbana.

Quelle ragioni sono principalmente di ordine economico, e ciò vale soprattutto per la perdita dei posti di lavoro nell'industria. Alcuni autori hanno posto l'accento sull'aumento relativo dei costi di produzione che l'attività manifatturiera ha dovuto sostenere nelle aree metropolitane rispetto alle altre aree geografiche. A sua volta il mutamento della struttura spaziale dei costi viene collegata al ciclo di vita dei prodotti. Gli stadi iniziali dell'innovazione richiedono le economie esterne fornite dall'agglomerazione, e quelle fornite dalla varietà e dall'abbondanza di manodopera specializzata, entrambe tipiche delle aree metropolitane. Col tempo, la concorrenza nei mercati e la standardizzazione dei processi produttivi fanno sì che le industrie e le imprese « mature » non possano più sfruttare quelle economie, anzi, queste ultime si trasformano facilmente in diseconomie. La produzione su larga scala e la possibilità di allocare parti crescenti dell'attività di produzione a unità staccate, sono elementi che inducono a sfruttare le economie esterne che ora sono presenti nelle aree decentrate, soprattutto i minori costi, monetari e non, della manodopera (che non deve essere più molto qualificata).

Altri autori hanno posto l'accento sulla mancanza fisica di spazio, richiesto per la necessaria ristrutturazione dell'apparato manifatturiero. La necessità di introdurre nuovi capitali fisici per far fronte alla concorrenza e per aumentare l'efficienza si scontra con la mancanza di aree. L'alternativa è quindi fra invecchiare per poi soccombere, o andarsene verso aree meno congestionate.

In definitiva, qualunque sia il motivo principale – che si tratti di calcoli di convenienza operati dalle imprese, oppure l'aver toccato il limite fisico nel processo di sviluppo – la perdita di posti di lavoro nell'industria è diventata un fenomeno per ora inarrestabile ed esso, va sottolineato, si inserisce nel contesto più ampio, quello nazionale, in cui l'intera industria perde continuamente peso nella

struttura occupazionale complessiva. Il processo di deindustrializzazione delle aree metropolitane ha quindi due radici che lo alimentano: 1) la generale evoluzione dell'intero sistema produttivo; 2) il rovesciamento delle scelte localizzative delle imprese.

Con i posti di lavoro se ne vanno anche le persone. Non è chiaro se esista o meno un rapporto di causa ed effetto fra i due fenomeni, se cioè le persone se ne vanno « al seguito » dei posti di lavoro. Molti studi empirici sembrano escludere questa relazione di diretta dipendenza. Essi suggeriscono invece che la popolazione abbandona la residenza in città (ma non necessariamente il posto di lavoro) per andare ad abitare in un posto « ameno » o, per lo meno, meno sgradevole. I fattori causali, in questo caso, sarebbero di natura « ambientale » e non economica. È noto che anche questa tesi si presta a critiche. Esiste peraltro una vasta letteratura su questo fenomeno cui, in questa sede, occorre necessariamente rinviare. Esso ha però implicazioni importanti dal punto di vista degli equilibri del mercato del lavoro metropolitano. Ad esempio, la tesi secondo cui la perdita della popolazione trova origine in fattori ambientali si concilia abbastanza bene con l'esperienza di quelle realtà metropolitane che soffrono di gravi livelli di disoccupazione strutturale. Se l'esodo della popolazione presenta una struttura occupazionale (dal punto di vista professionale) diversa da quella che presenta l'esodo dei posti di lavoro, è evidente che può nascere un problema di squilibrio (« *mis-match* ») domanda-offerta all'interno della metropoli. In quest'ultima tenderebbero a concentrarsi lavoratori a basso livello di qualifica espulsi dall'industria mentre i posti disponibili sarebbero ricoperti nel terziario da « colletti bianchi » che pendolerebbero fra il centro e le residenze extra-metropolitane. Questo è quanto sembra succedere non solo in molte aree urbane americane ma anche in aree europee¹, aggravante e cioè che i lavoratori disoccupati a basso livello di qualifica appartengono a minoranze etniche. I problemi economici si sovrappongono e interagiscono sfavorevolmente con i problemi legati all'integrazione sociale. I tassi di disoccupazione di quasi tutte le metropoli tedesche sono sensibilmente superiori alla media nazionale. Inoltre lo squilibrio strutturale è grave: la mancanza di *low skill entry-jobs*, che permettono l'integrazione di questi lavoratori nei mercati del lavoro interni delle grandi unità manifatturiere, è grave in quanto cronica e ormai irreversibile.

Il panorama che, su questo particolare aspetto, offre l'area metropolitana milanese è un po' diverso. Non solo perché l'immigra-

1. Come ad esempio in Germania (Kasarda e Friedrichs 1984).

zione legata alla precedente fase di sviluppo dell'industria manifatturiera dell'area metropolitana era di tipo diverso ed ha mostrato un grado di integrazione sociale con la popolazione residente ben maggiore che non nei casi sopra ricordati. Ma anche perché, stando almeno ai primi risultati del censimento 1981, l'esodo della popolazione (ma, meglio sarebbe dire la sua diminuzione) non ha presentato caratteristiche professionali diverse da quelle dei posti di lavoro che sono emigrati all'esterno dell'area metropolitana. La forza lavoro residente, infatti, è diminuita negli stessi settori industriali in cui si è registrata la caduta dei posti di lavoro (Jannaccone, Carloti e Carvelli 1984).

Con ciò non si vuole arrivare alla conclusione che la chiusura o il ridimensionamento di unità industriali non causa nell'area metropolitana problemi di ricollocazione dei lavoratori esuberanti. Sostenere questo significherebbe chiudere gli occhi di fronte alla realtà che quotidianamente possiamo osservare. Si può però sostenere che i problemi sono qualitativamente diversi.

Non si vuole nemmeno arrivare alla conclusione che l'esperienza di altre aree metropolitane sarà, anche in futuro, estranea all'esperienza della nostra. Certo è difficile, quando si riscontrano differenze spaziali nelle esperienze delle diverse aree metropolitane, attribuire queste diversità a differenti « patterns » di evoluzione o alle diverse fasi storiche attraversate da ciascuna area nell'ambito dello stesso « pattern ». Nel qual caso (il secondo) ciò che non è successo finora può succedere in futuro, e così anche nell'area metropolitana milanese potranno presentarsi gravi problemi di squilibrio fra la struttura della domanda e quella dell'offerta di lavoro, squilibri che solo in parte potrebbero essere risolti dagli spostamenti giornalieri della popolazione sul territorio. Su questo problema rimane ancora molto da investigare. Esso si allaccia anche ai problemi dell'emarginazione sociale e ai problemi delle cosiddette « tensioni urbane ».

1.2. *La terziarizzazione*

Veniamo ora ad analizzare la seconda caratteristica fondamentale delle attuali tendenze e cioè il processo di terziarizzazione dell'occupazione. Quando si parla di terziario, o, in genere, di servizi, si possono intendere almeno quattro cose diverse (anche se fra loro collegate) e cioè: la funzione di consumo, il settore produttivo, il tipo di prodotto e il tipo di occupazione (Gershuny e Miles 1983). Questa distinzione è molto interessante dal punto di vista metodo-

logico, per una analisi relativa al processo di terziarizzazione del sistema economico e, entro certi limiti, viene seguita anche in questa sede.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale dell'occupazione, una prima osservazione deriva implicitamente da quanto già detto a proposito del declino industriale. Se la struttura metropolitana si impoverisce in termini di occupazione industriale, significa che si arricchisce in termini di occupazione terziaria (per lo meno in misura relativa). Questa è semplice aritmetica ed essa riguarda sempre lo stesso fenomeno: la metropoli anticipa ed accentua la tendenza dell'intero sistema economico.

Il mutamento strutturale della metropoli avviene però nell'ambito di un relativo ridimensionamento complessivo. Gli addetti nei settori dei servizi aumentano sì, ma meno che nelle aree circostanti. In complesso, fra il 1971 e il 1981, gli addetti del terziario aumentano di 85 mila unità così distribuite (per grandi settori): 32 mila nel commercio e turismo, 18 mila nei trasporti e comunicazioni, 32 mila nel credito e assicurazioni, e 3 mila nei rimanenti servizi (pubblici e privati). In termini percentuali l'aumento complessivo è stato consistente, dell'ordine del 19%, ma inferiore a quello dell'intera regione Lombardia dove l'aumento ha sorpassato il 26%. È essenzialmente il centro dell'area metropolitana che subisce una perdita relativa consistente: l'aumento percentuale nel decennio è solo dell'8%.

L'evoluzione passata ha lasciato in eredità all'area metropolitana una struttura occupazionale (per settori produttivi) che occorre analizzare attentamente per valutare meglio le tendenze in corso.

La concentrazione territoriale (al 1981) – misurata dal rapporto addetti/popolazione – dell'intero settore industriale è, nel Comune di Milano, minore che nel resto della provincia. I dati confermano che le tendenze localizzative di questo settore privilegiano la periferia rispetto al centro. La concentrazione dei settori che producono servizi è invece molto simile per le due aree, il che sembra indicare che le scelte localizzative non privilegiano una delle due aree in particolare. Peraltro, a livello settorialmente più disaggregato, il quadro risulta alquanto diverso (cfr. tab. 1).

La distinzione rilevante da questo punto di vista è quella che riguarda i diversi tipi di servizi prodotti e i diversi utilizzatori, e cioè a seconda che si tratti di servizi utilizzati dalle imprese o di servizi utilizzati direttamente dai consumatori.

I servizi destinati alle imprese possono distinguersi a loro volta in due principali categorie. Da un lato si hanno i servizi finanziari, di consulenza, assicurativi, immobiliari ecc.; si tratta di quei ser-

Tab. 1 – Concentrazione territoriale a Milano: 1981 (addetti per 100 mila abitanti)

	<i>Comune</i>	<i>Provincia (escluso capoluogo)</i>
Industria	15.760	20.137
Servizi	23.926	24.390
– commercio	11.401	13.613
– trasporti e comunicazioni	4.745	4.611
– credito assicurazioni	7.780	6.315

Fonte: A. Amato e I. Consigliere 1985; elaborazione dati Censimento 1981.

Tab. 2 – Concentrazione territoriale a Milano: 1981 (addetti per 100 mila abitanti)

	<i>Comune</i>	<i>Provincia (escluso capoluogo)</i>
Commercio al dettaglio	4.612	2.975
Commercio all'ingrosso	3.923	4.313
Istituti di credito	2.855	346
Assicurazioni	790	74
Servizi ausiliari finanziari	4.024	790
Noleggio di beni mobili	110	31
Pubblica amministrazione (giustizia, ecc.)	1.374	556
Igiene pubblica	638	161
Istruzione	2.693	1.899
Ricerca e sviluppo	123	102
Sanità	1.780	1.062
Altri servizi sociali	683	179

Fonte: vedi tab. 1.

vizi che nella terminologia anglosassone vengono sinteticamente classificati con la voce Fire (Finance, Insurance, Real Estate); essi sono legati ai centri direzionali delle imprese. Dall'altro si hanno i servizi quali il trasporto, il commercio all'ingrosso, ecc., che sono piuttosto legati ai centri produttivi. Questa classificazione di tipo funzionale è sempre più utilizzata nella letteratura in materia ed essa trova origine nei lavori fondamentali di H. Greenfeld (1966) e successivamente ripresi da J. Singlemann (1979).

Dei servizi Fire si può dire, in linea generale, che stanno avendo, e avranno ancor più in futuro, un notevole sviluppo e che tale sviluppo tende a privilegiare le aree metropolitane, in particolare i nuclei centrali (Hiestand e Morse 1979; Noyelle e Stanback Jr. 1984).

Tali servizi dipendono in modo cruciale dai flussi di informazione e dai contatti personali coi centri direzionali delle imprese, anch'essi attratti verso le aree metropolitane. Nell'area milanese la concentrazione territoriale per i settori Fire è molto più alta nella città centrale che non nel suo hinterland (cfr. tab. 2).

A fronte della tendenza alla concentrazione urbana di questi settori, i settori che producono servizi collegati alle unità produttive decentrate tendono a localizzarsi fuori dai centri urbani e verso le aree periferiche. Il commercio all'ingrosso, ad esempio, registra nel 1981 una concentrazione minore nel comune capoluogo che nel resto della provincia.

La stessa osservazione, sia pure per motivi diversi, vale per il commercio al dettaglio che può essere fatto rientrare nei servizi finali resi ai consumatori. Questi servizi hanno la tendenza a seguire i consumatori e quindi ad allontanarsi dal centro urbano. Il fenomeno è solo nelle fasi iniziali. Infatti, nonostante la densità abitativa del comune sia nove volte maggiore di quella del resto della provincia, la concentrazione del commercio al minuto è tuttora più elevata nel comune. La differenza nel grado di concentrazione è probabilmente destinata a diminuire, e, al contempo, il maggior incremento della popolazione nell'area periferica sarà un ulteriore fattore di decentramento di questo servizio.

Occorre fare ora qualche considerazione sulle scelte localizzative delle amministrazioni pubbliche. In genere la distribuzione del terziario pubblico è simile e quella della popolazione. Restringendo il campo di osservazione agli addetti dell'istruzione e della sanità si riscontra che nel loro insieme per ogni 1.000 residenti, Milano città conta 57 addetti, la periferia 36 e il resto della Lombardia 41 (Gario e Mazzocchi 1984). Il numero più elevato per Milano riflette la scelta localizzativa dei centri direzionali.

Va analizzato infine l'importante problema della terziarizzazione dell'occupazione distinta per tipo di professione svolta. In questo caso la classificazione rilevante coincide con la tradizionale distinzione fra « colletti bianchi » e « colletti blu ». Talvolta si usa parlare, in questo caso, di terziario « implicito » nei settori direttamente produttivi (Momigliano, Siniscalco, 1984). Anche l'industria, in questo senso, si sta progressivamente terziarizzando. E anche in questo caso l'area metropolitana è all'avanguardia, come dimostrato dai dati presentati nella tab. 3. Tale tabella presenta, infatti, la matrice settori-professioni dell'area metropolitana confrontata con quella dell'intera Lombardia.

I dati per professione sono stati volutamente aggregati al massimo, mentre più disaggregati sono quelli per settore produttivo. La matrice si riferisce ai soli settori industriali. I gruppi professionali che compaiono nella tabella sono due: i dirigenti e gli impiegati direttivi da un lato e gli operai di produzione dall'altro. La parte rimanente che non compare nella tabella è costituita da altro personale impiegatizio e tecnico.

Appare subito chiaro dalla tabella che l'industria milanese è maggiormente terziarizzata di quella della parte rimanente della Lombardia. La percentuale di dirigenti e impiegati direttivi è più alta nell'area metropolitana in quasi tutti i settori, mentre quasi sempre più bassa è la percentuale degli operai di produzione.

In definitiva quindi si può concludere che il processo di terziarizzazione della struttura occupazionale dell'area metropolitana riguarda sia la struttura settoriale che la struttura professionale all'interno del settore industriale. In particolare, sono maggiormente presenti i settori Fire che producono servizi legati ai centri direzionali delle imprese e che sono esportati anche nel resto della regione e del paese; sono maggiormente presenti inoltre, all'interno delle stesse unità produttive, le funzioni terziarie di livello più elevato, cioè quelle dirigenziali.

2. Le prospettive nell'area metropolitana milanese

2.1. Popolazione, occupazione e disoccupazione

Anche per le prospettive che riguardano l'evoluzione futura è opportuno suddividere l'analisi in due parti, una relativa alla dinamica della popolazione, dell'occupazione e delle condizioni di equilibrio generale del mercato del lavoro, e l'altra relativa al processo

di terziarizzazione e agli effetti del progresso tecnico sulla struttura delle professioni.

L'Istat e l'IReR hanno prodotto ricerche e risultati in tema di evoluzione della popolazione. Gli scenari sono diversi a seconda delle ipotesi adottate a proposito dell'evoluzione dei tassi di fertilità da un lato e dei movimenti migratori dall'altro.

L'area centrale tenderà ad accentuare la sua fase di de-urbanizzazione, mentre l'area periferica, nell'ipotesi di neutralità dei tassi di natalità, tratterrà solo una parte dei flussi netti negativi dell'area centrale. Continuerà inoltre la tendenza già riscontrata a proposito dell'evoluzione della struttura della popolazione per classi di età, con un ulteriore progressivo invecchiamento della popolazione. Il fenomeno risulta essere più marcato nell'area centrale rispetto a quella periferica. Ciò è dovuto al drastico e progressivo ridimensionamento delle coorti giovani dell'area interna rispetto a quella esterna: nella prima la numerosità delle classi di età comprese fra 0-4 anni è diminuita dal 1971 al 1981 del 50%, mentre nella seconda il calo è stato del 30% circa (Ferri, Leoni, 1985).

L'evoluzione del volume e della struttura della popolazione ha effetti rilevanti sull'offerta di lavoro. Di questi parleremo fra poco. È però importante riflettere sin d'ora sul fatto che quella evoluzione avrà effetti diretti su alcune componenti della domanda di lavoro. La diminuzione delle nascite sta già provocando drastiche riduzioni di iscrizioni nelle scuole e questo fenomeno è destinato ad aumentare man mano che l'ondata del « baby-boom » entrerà nella fascia interessata alla frequenza delle scuole superiori. Sulla base dell'ipotesi di una stabile distribuzione territoriale – tra area centrale e area periferica – della frequenza scolastica, si può stimare un calo di studenti, dal 1981 al 1991, di circa il 45% nell'area centrale e del 35% nell'area esterna. Si può ben dire che sia finita « l'età dell'oro » del settore dell'istruzione, età che durava ormai da quasi venti anni e che, dalla riforma della scuola dell'obbligo, ha comportato sbocchi crescenti per forza lavoro qualificata, soprattutto di giovani donne. L'invecchiamento della popolazione richiederà nuovi tipi di servizi sociali e la struttura della forza lavoro dovrà adattarsi a questa nuova struttura della domanda.

Gli effetti principali dell'evoluzione demografica si osservano, comunque, sull'offerta di lavoro. Sulla base di ipotesi riguardanti l'evoluzione dei tassi specifici di attività, Ferri e Leoni (1985) hanno prodotto una stima dell'offerta di lavoro al 1991. Nell'area centrale, nei prossimi cinque anni, si dovrebbe registrare una diminuzione del 5% della forza lavoro maschile e una sostanziale stabilità di

quella femminile. Nell'area periferica la forza lavoro maschile dovrebbe aumentare del 12% e quella femminile di ben il 25%. Molto pesante tenderà a diventare, a parità di altre condizioni, la situazione del mercato del lavoro femminile nell'area esterna. L'aumento è piuttosto generalizzato, anche se con qualche differenza a seconda della classe d'età considerata. Le componenti giovanile e anziana dovranno affrontare, molto verosimilmente, prospettive di accesa concorrenza per un posto di lavoro, tenuto conto anche delle prospettive riguardanti i posti disponibili.

Nello stesso lavoro di Ferri e Leoni sono contenute previsioni al 1991 della domanda di lavoro, disaggregata per grandi settori produttivi. L'approccio è quello « dall'alto in basso », come nella metodologia utilizzata nel modello di Warwick. Si parte da proiezioni macroeconomiche nazionali per scendere a proiezioni locali e settoriali; dapprima con riguardo al valore aggiunto e, in un secondo momento, sulla base di alcune ipotesi sull'evoluzione della produttività del lavoro nei vari settori, con riguardo ai livelli occupazionali. Le proiezioni riguardano l'area centrale, l'area metropolitana e l'intera Regione Lombardia.

Le stime per la Lombardia mostrano un calo di posti di lavoro nel primo quinquennio di circa 115-120 mila unità; nel secondo quinquennio ci sarà un parziale recupero e ciò sarà essenzialmente dovuto all'usuale ritardo con cui l'occupazione si aggiusta al ciclo produttivo. La quasi stazionarietà dell'occupazione totale sarà il risultato di saldi settoriali di segno opposto, i quali contrassegneranno un'ulteriore terziarizzazione dell'economia lombarda; il terziario crescerà di circa 10 punti percentuali passando dal 48 al 58% del totale dell'occupazione.

Per quanto riguarda l'area metropolitana, i dati elaborati evidenziano un andamento parzialmente a forbice tra area centrale e area periferica. Al forte calo di posti di lavoro soprattutto nel primo quinquennio, nell'area centrale, si contrappone una leggera ripresa dell'area esterna nel secondo quinquennio. In termini settoriali l'area centrale si caratterizza per la forte perdita di posti di lavoro nell'industria, mentre l'area periferica vede aumentare molto l'occupazione terziaria (cfr. tab. 4).

Le previsioni di domanda e offerta permettono di fare un tentativo di bilancio al 1991. Per quell'epoca, i dati elaborati indicano aumenti di disoccupazione a tutti e tre i livelli geografici: area centrale, area periferica metropolitana e regione lombarda. Gli aumenti sono diversi da area ad area ed anche a seconda che si consideri il primo o il secondo quinquennio degli anni '80 (cfr. tab. 5). Il forte

Tab. 3 – *Struttura occupazionale dei settori industriali. Un confronto Milano/Lombardia/Usa*

Settori industriali	Occupazione in percentuale del totale del settore					
	Dirigenti e impiegati direttivi			Operai addetti alla produzione		
	Mi	Lomb.	Usa	Mi	Lomb.	Usa
Prodotti in metallo	6,4	3,0	8,3	52,6	69,0	62,5
Costruzione installazione macchine	5,3	4,8	8,9	54,8	60,5	54,8
Macchine ufficio elaborazione dati	10,4	3,0	9,7	7,5	86,3	33,8
Impianti, materiale elettrico elettronico	5,3	4,0	7,3	47,3	47,8	50,5
Autoveicoli	4,4	2,3	4,4	64,9	66,3	52,4
Altri mezzi trasporto	5,4	3,2	6,1	61,4	40,2	59,4
Apparecchi precisione	4,0	3,9	10,2	63,0	61,7	46,6
Alimentari	4,5	3,1	10,1	45,3	55,3	52,8
Tessili	2,2	2,6	4,8	73,1	72,5	70,9
Pelli e cuoio	3,3	1,7	5,0	76,8	76,6	74,1
Calzature, abbigliamento	3,6	2,3	5,0	64,4	80,3	75,0
Legno e mobili	2,2	2,7	8,5	68,0	73,7	62,2
Carta, stampa, editoria	25,3	3,1	8,4	6,2	73,4	50,3
Gomma e materie plastiche	1,7	8,7	8,0	54,7	61,8	60,3

Fonte: C. Lucifora 1985; elaborazione dati Federlombarda e BIs.

Tab. 4 – *Evoluzione settoriale dell'occupazione. Previsioni (variazioni in migliaia di unità)*

Periodo	Settori					Totale
	Ag	Iss	Co	Sev	Snv	
Regione Lombardia						
1986-81	- 33,8	- 207,3	- 26,1	+ 90,8	+ 59,5	- 116,9
1991-86	- 20,8	- 110,3	- 4,6	+ 106,8	+ 72,1	+ 43,2
1991-81	- 54,6	- 317,6	- 30,7	+ 197,6	+ 131,6	- 72,7
Provincia di Milano						
1986-81	- 6,0	- 134,7	- 14,2	+ 35,6	+ 24,8	- 94,5
1991-86	- 3,6	- 81,6	- 6,3	+ 42,0	+ 29,8	- 19,7
1991-81	- 9,6	- 216,3	- 20,5	+ 77,6	+ 54,6	- 114,2
Comune di Milano						
1986-81	- 0,8	- 73,1	- 8,0	+ 5,4	+ 10,5	- 66,0
1991-86	- 0,3	- 47,5	- 3,9	+ 2,9	+ 12,4	- 36,4
1991-81	- 1,1	- 120,6	- 11,9	+ 8,3	+ 22,9	- 102,4

Legenda: Ag = agricoltura; Iss = industria in senso stretto; Co = costruzioni; Sev = servizi destinati alla vendita; Snv = servizi non destinati alla vendita.

Fonte: Ferri e Leoni 1985.

aumento della disoccupazione è un fenomeno, come tutti sanno, tipico di questi primi anni del decennio ottanta. Nei prossimi anni il fenomeno è destinato ad aggravarsi sia pure ad un ritmo più blando. I fattori che concorrono a determinare questo risultato presentano differenziazioni territoriali. Per l'area centrale milanese l'ulteriore incremento della disoccupazione sarà piuttosto contenuto e sarà dovuto al calo dei posti di lavoro, mentre l'offerta di lavoro, in diminuzione, attenuerà l'impatto di questo calo sulla disoccupazione. L'aumento della disoccupazione sarà particolarmente accentuato per la parte periferica dell'area metropolitana e ciò sarà dovuto soprattutto al sostenuto aumento dell'offerta di lavoro che caratterizzerà i prossimi anni.

Queste previsioni sono, come si usa dire, « neutrali ». Non tengono conto di possibili (e doverosi) interventi correttivi sul versante della politica economica e della politica sindacale, entrambe miranti a favorire sia nuove iniziative imprenditoriali sia un più efficace incontro fra domanda ed offerta di lavoro. A quest'ultimo proposito può anche darsi che gli squilibri strutturali, sempre possibili in un processo di rapido cambiamento, siano anche più gravi di quelli che, implicitamente, stanno alla base delle previsioni. Da qui la necessità di un'ulteriore disaggregazione delle previsioni, a livello di settori e di gruppi occupazionali. Fin d'ora è comunque possibile indicare i caratteri qualitativi di questa futura evoluzione. Essi riguardano, ancora, il processo di ulteriore e progressiva terziarizzazione del sistema economico metropolitano.

2.2. *Terziarizzazione e progresso tecnico*

Dietro gli scarni numeri delle previsioni, che indicano un ulteriore spostamento di occupazione dai settori produttivi ai settori dei servizi, si nascondono mutamenti nella struttura occupazionale molto complessi e anche non facili da individuare. Essi riguardano innanzitutto la distribuzione sul territorio dei diversi settori del terziario, a seconda dei vari tipi di servizi prodotti. Riprendendo alcune considerazioni già svolte nella parte relativa all'esame delle tendenze, si possono individuare le seguenti evoluzioni future.

Esaminiamo innanzitutto i servizi per il consumo. Il commercio al minuto tende a disperdersi verso la periferia, coerentemente con l'evoluzione della popolazione. Anche per il futuro è ipotizzabile una progressiva, anche se lenta, uscita verso la periferia delle unità di questo settore, e conseguentemente una tendenza centrifuga della

Tab. 5 — *Potenziale evoluzione dei mercati del lavoro dell'area metropolitana milanese e lombarda*

Periodo	Area	Variazioni (in migliaia)		
		Posti di lavoro	Offerta di lavoro	Disoccupazione
Interna milanese				
1986-81		- 66,0	- 2,2	+ 63,8
1991-86		- 36,4	- 19,8	+ 16,6
1991-81		- 102,4	- 22,0	+ 80,4
Esterna milanese				
1986-81		- 28,5	+ 94,7	+ 123,2
1991-86		+ 16,7	+ 82,8	+ 66,1
1991-81		- 11,8	+ 177,5	+ 189,3
Provincia Milano				
1986-81		- 94,5	+ 92,5	+ 187,0
1991-86		- 19,7	+ 63,0	+ 82,7
1991-81		- 114,2	+ 155,5	+ 269,7
Lombardia extra milanese				
1986-81		- 22,4	+ 109,4	+ 131,8
1991-86		+ 62,9	+ 66,3	+ 3,4
1991-81		+ 40,5	+ 175,7	+ 135,2
Lombardia				
1986-81		- 116,9	+ 201,9	+ 318,8
1991-86		+ 43,2	+ 129,3	+ 86,1
1991-81		- 73,7	+ 331,2	+ 404,9

Fonte: Ferri e Leoni 1985.

domanda di lavoro ad essa legata.

Un gruppo di settori che ha avuto un grande sviluppo nell'ultimo decennio è quello comprendente i servizi del turismo, cultura, arte, ecc. Da un punto di vista generale, è ipotizzabile che lo sviluppo di questi settori prosegua in futuro. Circa le scelte localizzative, vi sarà anche in questo caso una tendenza a « seguire la popolazione » in periferia. Vi è però da considerare anche l'attrazione esercitata dalla città centrale; questa potrà farsi sentire ancora a lungo, sia per ragioni strettamente culturali, sia per la disponibilità di strutture.

È anche prevedibile una continua crescita delle attività legate al benessere individuale e alla qualità della vita, quali attività fisiche, istruzione, sanità, protezione dell'ambiente, cura degli anziani, assistenza sociale ecc. Molti dei settori che si troveranno a dover rispondere a questa domanda di servizi sono legati alla pubblica amministrazione. Le scelte localizzative di quest'ultima seguono criteri non solo economici, ma anche politici. Si è riscontrata, in precedenza, una certa tendenza a seguire, come criterio, la distribuzione della popolazione sul territorio. Questa tendenza dovrebbe continuare in futuro, anche se, per alcune funzioni come quelle svolte dai centri direzionali, la città centrale continuerà ad essere la sede privilegiata dal punto di vista occupazionale.

Anche per alcuni servizi alla produzione è ipotizzabile una continua mobilitazione verso la periferia. Si tratta dei servizi legati alle unità strettamente produttive, cioè il commercio all'ingrosso e i trasporti. Esistono condizioni tecniche ed economiche dal lato dell'offerta di questi servizi che spingono in questa direzione. Per il commercio all'ingrosso si ricordano la maggior disponibilità di aree destinabili a magazzino e le nuove tecniche di carico, scarico e manipolazione automatica di beni su vasta scala, tecniche che richiedono ampio spazio. Inoltre l'abbandono progressivo della città centrale di questo servizio è ovviamente consentito e favorito da efficienti sistemi di trasporto; ogni miglioramento di tale efficienza tenderà a rendere più spedito il processo descritto.

Analoga tendenza a spostarsi fuori dal centro cittadino è da prevedere per lo stesso settore dei trasporti ed in particolare per quella parte di esso che fa fronte alla domanda espressa dai settori secondari e da certi settori terziari da essi dipendenti. La misura in cui questo previsto incremento di domanda si rifletterà sull'occupazione del settore dipenderà in modo cruciale dalle innovazioni tecnologiche e dagli incrementi di produttività che queste consentono. Ma sia nelle scelte allocative sia in quelle tecnologiche, un ruolo notevole è gio-

cato, in questo settore, dai pubblici poteri: buona parte dei sistemi di trasporto è gestita da un monopolio, o quasi monopolio, pubblico (ferrovie) e anche la parte del sistema lasciata alla concorrenza privata è fortemente regolamentata dalle pubbliche autorità (ad esempio: dimensioni dei mezzi di trasporto su strada, « containers », ecc.). Entrambi questi fattori, originati dal particolare legame esistente fra trasporti e politica del territorio, rendono e renderanno possibile la tendenza economica al decentramento solo se questa verrà assecondata dalle scelte dei competenti organi pubblici.

I servizi Fire, cioè quelli legati ai centri direzionali delle imprese, continueranno invece a privilegiare il centro cittadino come sede di localizzazione. Entrambi, settori Fire e centri direzionali, continueranno ad essere attratti dalla maggior disponibilità e dal minor costo delle informazioni soprattutto di carattere finanziario ed economico.

Lo sviluppo dei centri direzionali è un aspetto dello sviluppo del cosiddetto terziario « implicito » ovvero delle funzioni terziarie svolte all'interno delle unità produttive, soprattutto dell'industria. La tendenza riscontrata in precedenza, maggior presenza di funzioni direttive e minor presenza di funzioni direttamente produttive, continuerà a caratterizzare, in modo sempre più accentuato, la struttura occupazionale dell'industria milanese. È interessante rivolgere l'attenzione ai dati della matrice settori-professioni elaborati da Lucifora per la Lombardia, confrontandoli con i dati relativi alla matrice dell'industria americana (cfr. tab. 3). Il confronto va naturalmente accolto con cautela².

La matrice Usa elaborata dal Bls (Bureau of Labor Statistics) si riferisce al 1978, ma per certi versi presenta una struttura occupazionale ancor più « avanzata » non solo rispetto all'industria lombarda, ma anche rispetto alle industrie dell'area metropolitana. Si possono individuare alcune direzioni di ulteriore cambiamento se si assume che la struttura dell'industria metropolitana imiterà il comportamento di quella, più avanzata, statunitense. La differenza fra le due non sta tanto nella percentuale di operai impegnati direttamente nei processi produttivi. Anche per questo aspetto – a dire il vero – l'industria metropolitana presenta alcuni punti di arretratezza. In certi settori l'occupazione operaia è relativamente alta, con percentuali che si collocano oltre il 60% e talvolta vicino all'80%. Si tratta di settori importanti, sia pur tradizionali, come quello dei mezzi di trasporti e del tessile. In questi settori è prevedibile un'ul-

2. Cfr. le avvertenze metodologiche contenute in C. Lucifora 1985.

teriore e accentuata contrazione della manodopera operaia.

Ma la differenza maggiore riguarda l'occupazione di dirigenti e impiegati direttivi. Quasi tutti i settori statunitensi presentano percentuali più alte. Ciò implica che nell'industria statunitense la struttura dei colletti bianchi si sposta verso l'alto: diminuisce il peso delle funzioni amministrative e aumenta quello delle funzioni dirigenziali e di controllo. Senza dubbio questo è un effetto dell'innovazione dei processi produttivi che, sia pure lentamente, sta interessando anche il nostro apparato produttivo e che lo caratterizzerà sempre più in futuro.

Uno spostamento della struttura della domanda di lavoro verso l'alto (il « top ») sembra caratterizzare d'altra parte gli stessi settori terziari. Il lavoro strettamente impiegatizio e di « routine » tende ad essere sostituito con nuove tecniche di gestione che implicano modifiche nelle tipologie professionali richieste. Ciò vale ad esempio per i settori Fire per i quali questo tipo di progresso tecnico è particolarmente sviluppato. Il grado e la velocità di diffusione delle innovazioni dipenderà anche dal grado di concorrenza (anche internazionale) cui questi settori saranno sottoposti. La concorrenza a sua volta dipenderà dal processo di « deregulation » che interesserà questi settori. Questo è quando si verifica nelle metropoli americane (Hiestand 1985). Inoltre gran parte della pubblica amministrazione si presta a innovazioni organizzative di questo tipo.

Vi è infine da ricordare che tali innovazioni organizzative possono implicare una diversa distribuzione sul territorio delle funzioni terziarie. Le funzioni terziarie più povere potranno seguire le funzioni direttamente produttive nel loro esodo dal centro urbano. Lo sviluppo della telematica, cioè della disponibilità di apparecchiature informatiche e di telecomunicazioni e di reti che le interconnettono, può costituire un elemento di parziale modifica dell'attuale sistema di economie esterne, con particolare riferimento ai trasporti. La diffusione della tecnologia elettronica potrà fornire all'operatore industriale e di servizi, oltre che ai cittadini, una valida alternativa al trasporto fisico delle persone (Reseau, 1982).

Il problema del progresso tecnico, dello sviluppo dell'informatica e delle altre nuove tecnologie ha, ovviamente, rilevanti effetti sull'evoluzione della struttura professionale dell'occupazione dell'area metropolitana. Il problema travalica i confini metropolitani. Per quanto la metropoli possa « anticipare » l'evoluzione dell'intero paese, il problema rimane e riguarda la futura evoluzione della struttura professionale dell'intero sistema economico. Le idee a questo proposito divergono anche in paesi, come gli Stati Uniti, ben più

ricchi del nostro in tema di informazioni statistiche. Il Bls americano da vari anni effettua previsioni che abbracciano un arco di tempo di un decennio, relative alla struttura professionale dell'occupazione. Sono disponibili oggi le previsioni al 1995. Le previsioni non indicano cambiamenti sostanziali e veloci della struttura occupazionale degli Usa. Le figure professionali che assicureranno il maggior contributo alla crescita dell'occupazione nei prossimi dieci anni, sono del tipo tradizionale, camerieri, infermieri, cassieri ecc. Le nuove professioni, quelle legate al settore dell'informatica, cresceranno molto velocemente in termini percentuali, ma, partendo da valori assoluti molto bassi, il loro contributo all'aumento complessivo dell'occupazione sarà modesto e in ogni caso più contenuto di quello assicurato dalle « vecchie » professioni.

Le proiezioni del Bls sono state considerate da altri esperti in « employment forecasting » come troppo conservatrici, nel senso di non tener sufficientemente conto della velocità del cambiamento in corso. Marvin Cetron e Clyde Helms hanno dichiarato davanti al « Committee on Science and Technology of US House of Representatives » (1983) che il metodo di tipo estrapolativo seguito dal Department of Labor non riesce a cogliere la nascita delle nuove professioni. Da parte loro Cetron e Helms hanno previsto per il 1990, attraverso ricognizioni sul campo, la nascita di centinaia di migliaia di nuove professioni nel campo dell'informatica, nell'uso del laser e dei nuovi materiali, nel campo delle biotecnologie ecc. ecc. Sulle orme di questi due autori, alcuni ricercatori italiani dell'Enea hanno previsto la creazione nel futuro più o meno prossimo di 3 milioni di posti di lavoro riguardanti queste nuove professioni.

Che si può dire dell'area metropolitana?

Se fossimo costretti a scegliere fra le due posizioni, quella più conservatrice e prudente da un lato, e quella più audace e più aperta ad accogliere le novità emergenti dall'altro, la scelta forse cadrebbe sulla prima.

Il « nuovo » in termini di nuovi settori, nuovi prodotti e nuove professioni (perlomeno quelli con caratteri innovativi di avanguardia) stenta ad emergere in modo consistente. Certo, quando si presenta, sembra scegliere come sede di localizzazione l'area metropolitana, e ciò succede indipendentemente dal fatto che si tratti di industria o terziario. È il caso ad esempio della costruzione, installazione e riparazione di macchine per ufficio, di macchine ed impianti per l'elaborazione dei dati, nonché delle industrie della carta, stampa ed editoria. Sul versante delle attività terziarie si osserva una polarizzazione, nell'area metropolitana, di servizi di consulenza legale, fi-

scales, di contabilità e revisione dei conti, di studi tecnici, di vigilanza e investigazione, nonché di servizi di ricerca e sviluppo. Sono certo in prospettiva « nicchie » rilevanti, di grande interesse per il loro potenziale ruolo strategico, ma gli addetti sono solo poco più di centomila nell'area metropolitana e non tutti presentano carattere innovativo o moderno. Per quanto rapidamente possano aumentare in termini percentuali, non potranno cambiare velocemente il volto della città cioè la sua struttura produttiva. Alla stessa conclusione si arriva se si parte da una disaggregazione professionale dell'occupazione. I dati elaborati dal Politecnico, per lo stesso « Progetto Milano », indicano che nell'area milanese gli specialisti impegnati a tempo pieno nelle varie attività « classiche » dell'informatica costituiscono un segmento della forza lavoro tuttora di modeste dimensioni: essi sono 61 mila contro gli 87 mila dell'intera Lombardia e i 205 mila dell'intero paese (Bracchi 1984).

Diverso è il discorso, evidentemente, se, invece di nuove professioni, si parla di nuovi contenuti da dare, sia pure in diverse misure, alle tradizionali figure professionali. In questo caso, penso che il numero dei lavoratori interessati sia ben maggiore. È importante però capire che si tratta di un problema, in larga misura, diverso dal precedente. In quest'ottica vi sono e vi saranno novità anche, ad esempio, per gli addetti alla « custodia e vigilanza di edifici » che svolgono una funzione tradizionale, ma che certamente devono e dovranno sempre più utilizzare strumenti di lavoro moderni e sofisticati. L'esempio non è scelto (del tutto) a caso: i « custodi di edifici » rappresentano la professione che, secondo le stime Bls, apporterà il maggior contributo allo sviluppo dell'occupazione americana nei prossimi dieci anni, fra tutte le professioni considerate. Anche in questo caso, però, si tratta di valutare la velocità con cui il cambiamento avviene e cioè la velocità di diffusione.

Prevedere quest'ultima comporta, in ultima analisi, il non facile compito di individuare il grado di inerzia del sistema economico e come su di esso agiscono i fattori tecnologici, economici, organizzativi e sociali.

3. Innovazione professionale e attori sociali

Un problema cruciale riguarderà il comportamento degli attori sociali. La pubblica amministrazione svolgerà un ruolo determinante. Come sostiene Gershuny (Gershuny e Miles 1983), solo massicci investimenti pubblici nel campo della telematica possono permettere

un veloce cambiamento dell'apparato produttivo e della struttura delle professioni. Permetterebbero soprattutto di passare da innovazioni di processo, quali quelle che caratterizzano l'attuale fase storica, a innovazioni di prodotto, le quali, fra l'altro, permetterebbero di entrare in una fase di decisa creazione di nuovi posti di lavoro.

Ma il ruolo della pubblica amministrazione è rilevante anche per altri aspetti. Si pensi alla possibile « deregulation » in alcuni settori chiave dei servizi, tale da aumentare il grado di competitività dei loro mercati e quindi stimolare e accelerare il processo di ammodernamento tecnologico e di riorganizzazione produttiva. Gli stessi processi potrebbero, o meno, essere introdotti nella pubblica amministrazione che, ricordiamo, è il più grande datore di lavoro esistente.

Infine, altri due aspetti, relativi al ruolo dell'operatore pubblico. Il primo aspetto riguarda evidentemente il ruolo dell'istruzione. Qualunque sia il ritmo di nascita delle nuove professioni e il grado di diffusione delle nuove tecnologie, il nostro sistema formativo rischia di camminare ancor meno velocemente. Tutti i più attenti osservatori indicano nel capitale umano la risorsa chiave da utilizzare nel processo di cambiamento. Ora questo capitale per essere adeguatamente costruito ha bisogno di molti anni di investimento. Questo non va dimenticato; il futuro deve essere previsto con largo anticipo.

Veniamo così al secondo punto e cioè alla necessità di disporre di conoscenze adeguate per giocare d'anticipo sui fenomeni. Le resistenze sociali saranno tanto più forti quanto più imprevisi saranno i mutamenti richiesti dal processo di innovazione (Treu, 1984). La carenza di conoscenze è un punto dolente, in particolare nel nostro paese. Il Département of Labor americano svolge da decenni analisi previsionali. Le metodologie e i dati si sono nel frattempo perfezionati. Ultimamente essi si sono arricchiti di un'analisi periodica (Occupational Employment Survey) svolta presso le imprese al fine di avere informazioni aggiornate sull'attuale e prevista struttura professionale della forza lavoro occupata. Questo processo di arricchimento continuo è anche frutto delle continue critiche che il Département of Labor ha subito e che, come si è visto, subisce tuttora.

Da noi le stesse carenze vengono da tempo lamentate, ma per ora le risposte dell'operatore pubblico ritardano e si vedono pochi risultati.

In questa situazione fare previsioni è veramente difficile. La mancanza di informazioni talvolta deforma il ruolo dei ricercatori e li induce a svolgere un ruolo di « futurologhi » e a prevedere gli eventi che più si desidera che succedano, piuttosto che un ruolo di pro-

duttori di previsioni basate su dati e ipotesi accertabili. La funzione degli enti pubblici che possono e devono raccogliere e fornire informazioni sul mercato del lavoro è dunque strategicamente molto importante, e come tale va considerata nei vari ambiti di competenza.

Bibliografia

- Amato A. e Consigliere I., 1985, « La struttura occupazionale nell'area milanese: evoluzione settoriale e professionale », (mimeo), in: Irer, *Progetto Milano - Lavoro e professioni*, Milano.
- Andreoni M., 1985, « Progresso tecnologico ed evoluzione professionale. Una rassegna della letteratura », (mimeo), in: Irer, *Progetto Milano - Lavoro e professioni*, Milano.
- Assolombarda, 1983, *Il terziario industriale implicito nell'area milanese* (a cura di F. Fioretta e A. Giordano), Milano.
- Bracchi G., 1984, « Le nuove professioni del computer », *Sole 24 Ore*, 6 dicembre.
- Browne L.E., 1984, « Conflicting Views of Technological Progress and the Labor Market », *New England Economic Review*, July-August.
- Bureau of Labor Statistics, 1981, *Monthly Labor Review*, August, Department of Labor, Washington.
- Bureau of Labor Statistics, 1983, *Monthly Labor Review*, November, Department of Labor, Washington.
- Ciciotti E., 1984, « Innovazione e localizzazione delle nuove imprese nell'area metropolitana milanese », *1ª Conferenza Internazionale del « Progetto Milano »*, giugno.
- Committee on Science and Technology, U.S. House of Representatives, 1983, *Job Forecasting*, Washington.
- Cooper M.H., 1983, « Technology and Employment », *Editorial Research Reports*, July.
- Ferri P. e Leoni R., 1985, « La dinamica del mercato del lavoro in un'area metropolitana: il caso di Milano », (mimeo), in: Irer, *Progetto Milano - Lavoro e professioni*, Milano.
- Gario G. e Mazzocchi G., 1984, « Milano, l'area metropolitana, la Lombardia », in: Irer, *Progetto Milano*, Milano.
- Gershuny J. e Miles I., 1983, *The New Service Economy. The Transformation of Employment in Industrial Society*, London.
- Goddard J.B., 1984, « L'impatto urbano delle nuove tecnologie », *1ª Conferenza Internazionale del « Progetto Milano »*, giugno.
- Greenfield H., 1966, *Manpower and Growth of Producer Services*, New York.
- Hiestand D.L., 1985, « Comparative Occupational Patterns of Large American Metropolitan Economies », (mimeo), *2ª Conferenza del « Progetto Milano »*, gennaio.

- Hiestand D.L. e Morse D.W., 1979, *Comparative Metropolitan Employment Complexes*, New York.
- Kasarda J.D. e Friedrichs J., 1984, « Comparative Demographic-Employment Mismatches in U.S. and West Germany » (mimeo), *Conference on « The Future of the Metropolis »*, Berlin, October.
- Keeble D., 1984, « The Changing Spatial Structure of Economic Activity and Metropolitan Decline in the United Kingdom » (mimeo), *Conference on « The Future of the Metropolis »*, Berlin, October.
- Institute for Employment Research, 1983, *Review of the Economy and Employment*, Warwick (UK).
- Jannaccone Pazzi R., Carlotti P., Carvelli A., 1984, *Il mercato del lavoro dell'area metropolitana milanese*, Milano.
- Lucifora C., 1985, « La matrice settori-professioni: un confronto fra area metropolitana milanese, Lombardia e Stati Uniti » (mimeo), in: Irer, Progetto Milano, *Lavoro e professioni*, Milano.
- Momigliano F. e Siniscalco D., 1984, « Mutamenti della struttura del sistema produttivo e integrazione tra industria e terziario » (mimeo), Relazione presentata alla XXV riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti, Roma, novembre.
- Noyelle T.J. e Stanback T.M., 1984, *The Economic Transformation of American Cities*, New York.
- Oecd, 1981, *Microelectronics, Productivity, and Employment*, Paris.
- Oecd, 1982, *Microelectronics, Robotics, and Jobs*, Paris.
- Reseau, 1982, « Linee di tendenza economico-territoriali generali: i servizi alla produzione », in: Comune di Milano, *Progetto Passante*, Milano.
- Singlemann J., 1979, *From Agriculture to Services*, Beverly Hills, California.
- Treu T., 1984, « The Impact of New Technologies on Employment, Working Conditions and Industrial Relations », *Labor and Society*, April-June.
- Wilson R.A., 1983, « Changes in the Occupational Structure of Employment », Research Paper 77, Institute for Employment Research, University of Warwick (UK).
- Williams V., 1984, « Employment Implications of New Technology », *Employment Gazette*, May.

6. L'EVOLUZIONE STRUTTURALE DEI MERCATI DEL LAVORO

di *Rodolfo Jannaccone Pazzi*

È possibile tentare di scomporre in « fattori determinanti » la dinamica strutturale dei mercati del lavoro, indipendentemente dalla dimensione demografico-territoriale che li caratterizza. È naturale che mercati locali (o cittadini) presenteranno gradi di apertura verso l'esterno ben maggiori di mercati nazionali e quindi la loro evoluzione strutturale sarà caratterizzata da una variabilità di cause superiore rispetto a mercati di dimensione maggiore.

Nelle pagine che seguono si cercherà di individuare i fattori di cambiamento che influiscono non solo sulla struttura del mercato del lavoro (composizione settoriale; dimensione assoluta del livello dell'occupazione; offerta di lavoro, ecc.) ma anche sul grado di equilibrio che qualifica i mercati stessi.

Ove possibile si cercherà di segnalare le correlazioni fra variabili, così da costruire una griglia concettuale utile per la descrizione e per la previsione della evoluzione dei singoli mercati.

Una particolare attenzione verrà dedicata alla questione dell'articolazione territoriale dei mercati, in relazione alle scelte comportamentali di localizzazione proprie delle imprese e delle famiglie, in un contesto di economia industrialmente avanzata.

1. I fattori di cambiamento dei mercati del lavoro

Il mercato del lavoro, le cui caratteristiche possono essere definite dall'altezza di alcuni valori di stock (popolazione, offerta di lavoro, occupazione, disoccupazione) e di flusso (avviamenti e risoluzione di rapporto; flussi di entrata/uscita dalle forze di lavoro; mobilità all'interno delle imprese; mobilità fra settori ed aree geografiche), subisce una evoluzione strutturale a seguito del mutamento che avviene nei comportamenti di una serie di soggetti: famiglie, imprese e soggetti dotati di potere regolamentare sulle condizioni di funzionamento del mercato del lavoro (sindacati, stato ed enti territoriali).

I principali fattori di cambiamento, che interferiscono sulla struttura e sul modo di funzionamento di un mercato del lavoro, attengono a sfere diverse, alcune spesso considerate esogene rispetto al ragionamento economico.

Una possibile classificazione di tali fattori potrebbe essere la seguente:

1. Fattori demografici;
2. Fattori comportamentali dal lato della offerta;
3. Fattori tecnologici-organizzativi (comportamenti di imprese);
4. Fattori istituzionali.

L'insieme di questi elementi determina l'evoluzione dei mercati del lavoro; i primi due appaiono separati solo per la difficoltà di costruire uno schema logico nel quale il comportamento demografico venga « internalizzato » nel ragionamento economico. Ove questa operazione potesse essere effettuata, i fattori determinanti si ridurrebbero a tre: offerta, domanda di lavoro e quadro istituzionale.

2. I fattori demografici e l'evoluzione strutturale dei mercati del lavoro

I profondi mutamenti in atto nella evoluzione demografica della società italiana hanno recentemente attirato una nuova attenzione intorno a fenomeni fino a poco tempo fa abbastanza trascurati. Gli elementi che più colpiscono sono: a) il rallentamento nel tasso di incremento della popolazione nazionale, generalizzato per tutte le regioni ma che vede ora l'Italia caratterizzata da aree in declino in termini di saldo naturale ed altre in ancora relativa forte crescita; b) l'invecchiamento della popolazione con l'aumento di peso delle classi anziane (oltre 65 anni) sul totale, con particolare incidenza della componente femminile; c) la riduzione del peso della popolazione urbana (grandi centri) dopo un lungo periodo di concentrazione territoriale; d) un rallentamento dei flussi migratori interregionali, che avevano avuto una grande intensità sino alla metà degli anni '60; e) un aumento della quota di popolazione in età lavorativa a popolazione complessiva sostanzialmente costante; f) una immigrazione dall'estero di gruppi etnici non locali che vanno a ricoprire posizioni lavorative spesso non desiderate dalla popolazione attiva italiana.

I fenomeni sopra citati hanno rilevanti effetti sul mercato del lavoro nazionale e sulla articolazione territoriale in mercati del lavoro regionali. In particolare, i differenti tassi di natalità delle re-

gioni (forte è la differenza Nord-Sud) hanno attualmente impatti differenziati sui mercati del lavoro locali ed ancor più in prospettiva quando è facile prevedere che le nuove leve demografiche si affacceranno al mondo del lavoro, aumentando il grado di squilibrio complessivo sui mercati regionali (alcuni in condizione di endemica eccedenza di offerta; altri con la possibilità di lasciare liberi per l'immigrazione, interna o esterna, posti di lavoro non coperti dall'offerta di lavoro locale). L'evoluzione demografica, pur rallentata nel complesso e quindi potenzialmente in grado di riportare alla lunga un certo equilibrio sul mercato del lavoro nazionale, ha nel medio periodo ancora un effetto squilibrante in sede regionale, secondo un modello prevedibile (più forte crescita della popolazione nelle aree meno industrializzate e nelle quali il tasso di attività femminile appare assai inferiore a quello delle aree più avanzate economicamente).

Un secondo fenomeno di grande rilievo per l'evoluzione dei mercati metropolitani ed, in genere, delle città riguarda il processo di decentramento territoriale delle attività produttive (diffusione della microimpresa manifatturiera nei settori tradizionali) e la conseguente/contemporanea rilocalizzazione delle residenze, secondo una regolarità di comportamento familiare tipica delle nazioni industrialmente evolute. L'accettazione di una maggiore condizione di pendolarismo corrisponde ad un cambiamento assai diffuso nelle società occidentali. Ciò è accaduto anche in Italia, ove la relativa diffusione di un modello di industrializzazione decentrato ha consentito una ricomposizione residenza/luogo di lavoro favorevole all'occupazione femminile ed in genere a tutte le componenti « marginali » della forza lavoro.

Il terzo fenomeno è la progressiva chiusura dei mercati regionali, che ha determinato il consolidarsi di differenziali nel tasso di disoccupazione tra le diverse aree. Negli anni '50 e '60 vi erano stati, al contrario, spostamenti est-ovest e sud-nord legati al primo consolidamento industriale delle regioni del « triangolo ». Oggi, lo sviluppo del settore terziario e la più lenta crescita complessiva dell'occupazione trova sufficiente offerta nell'aumento del tasso di attività femminile, coerentemente anche con l'evoluzione qualitativa della domanda di lavoro, sempre più orientata alle attività impiegate piuttosto che operaie.

3. I fattori comportamentali dal lato dell'offerta di lavoro

Sono in atto in questo momento nel nostro paese fenomeni di

grande portata e di ampia incidenza sulla evoluzione strutturale dei mercati del lavoro, sia nazionale che locali.

I due processi più importanti, fra loro interrelati, sono l'aumento della scolarità di base (meno di quella terminale, universitaria) e la variazione del tasso di attività femminile, come effetto di una partecipazione più alta e stabile delle donne al mercato del lavoro.

Non vi è dubbio che, al di là della percezione collettiva di una crescente difficoltà di inserimento nella sfera degli occupati, con effetti negativi sul livello di riproduzione biologica della popolazione, sia in atto un processo circolare di questo tipo: una più alta scolarità femminile dà luogo a maggiore propensione ad una partecipazione al mercato non concentrata nelle prime classi di età (diciamo sino a 25 anni), con effetti rilevanti sul livello della fertilità femminile. Ne deriva che questi processi segnalano dei feedback positivi, di rinforzo: quindi sono destinati a durare nel tempo ancora molto a lungo. La raggiunta omogeneità di comportamento scolastico fra maschi e femmine nella scuola media superiore e la quasi totale « parità » nell'istruzione universitaria (la popolazione femminile pesa per circa il 44-45% sul totale delle iscrizioni) fanno pensare che l'incremento dell'offerta di lavoro femminile sarà notevole negli anni prossimi. Il fenomeno ha una tale portata da poter essere paragonato a quello che, sul fronte della domanda di lavoro, si manifesta con l'introduzione delle nuove tecnologie.

Il mercato del lavoro ne potrebbe essere fortemente cambiato, non solo nei suoi elementi quantitativi, ma anche soprattutto nei termini qualitativi della concorrenzialità interna.

L'aumento della offerta di lavoro femminile, a popolazione complessiva costante, comporta una richiesta collettiva di nuova distribuzione del potere d'acquisto tramite il mercato del lavoro. Il primo effetto di impatto, stante i vincoli alla crescita quantitativa del prodotto nazionale, si manifesta sotto forma di uno squilibrio crescente, cioè in un aumento della disoccupazione, in particolare femminile. Tale scenario è però tutt'affatto diverso da uno nel quale le forze di lavoro aumentano per effetto della crescita della popolazione. In quest'ultimo caso, l'incremento di ricchezza reale del sistema economico dipende dal rapporto fra il tasso di aumento del Pil ed il tasso di aumento della popolazione.

Nel primo caso, che ci si presenta attualmente, anche una lieve crescita del Pil determina effetti di accrescimento della ricchezza nazionale, con la possibilità che le forze di lavoro abbiano una maggiore capacità di resistenza sul mercato del lavoro.

È probabile, quindi, che, almeno nelle aree a maggior reddito pro

capite ed a minore dimensione media della famiglia, si creerà nei prossimi anni una quota sempre più elevata di disoccupazione, se non strettamente « volontaria », quanto meno in grado di selezionare le occasioni di lavoro. Non solo vi sarà un aumento della disoccupazione legato all'incremento dell'offerta di lavoro femminile, ma i tempi medi di attesa (già particolarmente lunghi per le donne) potranno ancora aumentare.

Il cambiamento nei pesi relativi delle componenti della forza lavoro, derivante dall'aumento dell'offerta di lavoro femminile, avrà degli effetti anche sulle modalità specifiche della disponibilità al lavoro legate alla particolare situazione di allocazione del tempo che caratterizza la popolazione femminile (in particolare, le donne coniugate). Vi è la possibilità che la domanda di part-time o di altre forme, come il *job sharing*, divenga più usuale di quanto non sia stata finora. Altre modificazioni sono determinate nel mercato del lavoro dagli atteggiamenti della popolazione attiva femminile: se ne possono sottolineare due, in particolare.

Il primo riguarda la diversa propensione che esiste fra maschi e femmine al lavoro autonomo, quello che in proporzione è cresciuto di più negli ultimi anni. Le forze di lavoro femminili hanno una spiccata propensione ad occupare « posti di lavoro » dipendenti in settori non esposti a ciclicità e neppure a forti mutamenti dal punto di vista tecnologico. Si tratta di modificazioni strutturali che si sono manifestate negli ultimi 10-15 anni e che vengono a smentire una visione largamente consolidata: quella che le forze di lavoro femminili siano « marginali » ed esposte ad espulsioni in seguito a sviluppi ciclici negativi della domanda di lavoro.

È probabilmente vero che la forza lavoro femminile occupa ancora le posizioni più « basse » della gerarchia occupazionale, ma non è vero che queste posizioni risultano più esposte al rischio del cambiamento tecnologico o agli andamenti ciclici di altre componenti della popolazione attiva.

Il secondo riguarda possibili modificazioni del peso dell'economia « sommersa ». Non vi è dubbio che in Italia questa sia stata alimentata negli anni passati da una situazione particolare: quella della esistenza di una elevatissima quota di popolazione in età lavorativa che non partecipava ufficialmente al mercato del lavoro strutturato. Si dichiarava, in altri termini, « inattiva », fuori del mercato del lavoro. Di fatto, molta parte di questa popolazione era disponibile per inserirsi nelle posizioni « marginali », negli interstizi del mercato ufficiale. Oggi, è in atto un processo di contrazione netta di questo potenziale di offerta « marginale », mentre cresce una dispo-

nibilità femminile alla partecipazione al mercato ufficiale, in forza della crescente scolarizzazione e della probabile contrazione del tempo da dedicare agli impegni famigliari (minore natalità).

Vi è quindi da prevedere che, in futuro, la misura della alimentazione al mercato del lavoro « sommerso » si ridurrà da parte della popolazione italiana, lasciando più ampi spazi per una immigrazione dall'estero, più o meno clandestina, secondo un modello largamente diffuso negli altri paesi. Questo fenomeno avrà un particolare impatto nelle aree metropolitane dove lo sviluppo dei servizi alle famiglie è più forte, in relazione al più elevato tasso di attività femminile (a sua volta legato alla crescita di un terziario strutturato).

4. Fattori tecnologici ed organizzativi

Se finora si sono sottolineati gli elementi che agiscono dal lato dell'offerta di lavoro, lo si è fatto per richiamare l'attenzione su fenomeni che spesso vengono in parte sottovalutati nell'analisi economica che, al contrario, è più propensa a descrivere i mutamenti del mercato del lavoro quasi come unicamente derivati dal lato della domanda. Ora, non vi è dubbio che i grandi cambiamenti che avvengono nel tempo nel mercato del lavoro sono frutto prevalentemente di fattori di ordine tecnologico ed organizzativo, oltre che della modificazione dei prezzi relativi dei fattori, ma va riconosciuto come l'aumento del benessere di una collettività induca crescenti gradi di libertà nelle sue scelte in ordine alla offerta di lavoro. Quest'ultima, quindi, va considerata strettamente dipendente dalla domanda solo in una prima fase di sviluppo, che non è certo quella attraversata in questi anni dall'economia italiana.

Sul fronte della domanda di lavoro, gli elementi che hanno maggiore impatto sulle trasformazioni strutturali sono essenzialmente tre: a) la diversa elasticità della domanda di lavoro rispetto al prodotto che caratterizza i settori produttivi (agricoltura, industria manifatturiera, servizi); b) il mutamento delle figure professionali legate al cambiamento della tecnologia e della organizzazione produttiva; c) il mutamento delle localizzazioni industriali e terziarie indotte da fattori di specializzazione territoriale della struttura produttiva, nonché da atteggiamenti delle famiglie in ordine alle residenze.

Riguardo al punto a), esso appare determinante nel condizionare la distribuzione della forza di lavoro all'interno dell'apparato produttivo, una volta accertata l'evoluzione della domanda di prodotto. Agricoltura ed industria manifatturiera presentano elevati saggi di

variazione della produttività e quindi tendenzialmente un basso assorbimento della forza lavoro: l'agricoltura, data la bassa dinamica produttiva, mostra decrementi dell'occupazione sin dalle prime fasi dell'industrializzazione. L'industria manifatturiera mostra già negli ultimi anni in Italia una flessione della propria quota di occupati. Si assiste, quindi, ad una crescita continua (in tutte le regioni del paese, sia pure sotto forme diverse) di uno sviluppo dell'occupazione nel settore delle « altre attività » così come ad un aumento della quota di lavoro non direttamente produttivo (impiegatizio, tecnico) nel settore manifatturiero: cioè, quella forma di occupazione che viene qualificata come « terziario interno » all'impresa.

Connessa a questa evoluzione, vi è quella parallela delle figure professionali: i maggiori tassi di incremento, come appare dai dati del censimento del 1981, raffrontati a quelli di dieci anni precedenti, riguardano le figure professionali ai vertici o alla base della struttura occupazionale: il mercato del lavoro nazionale, come in altri paesi, tende ad assumere una forma a clessidra (con la parte più alta e quella più bassa che si allargano a detrimento del corpo centrale, dove diminuiscono le figure del lavoro operaio ed impiegatizio di medio-basso livello). Nelle imprese, i tassi di entrata e di uscita delle diverse figure professionali sono molto differenziati: sono elevati i tassi di uscita degli operai e più bassi quelli di entrata. Si realizza, così, nelle imprese industriali un aggiustamento del mix occupazionale che passa unicamente per il ricambio, senza effetti traumatici sul mercato del lavoro (di fatto i licenziamenti sono assai pochi, anche se sono in forte aumento i disoccupati con precedente esperienza di lavoro). In secondo luogo, vi è un mutamento « sommerso » delle professionalità che non viene registrato dai « passaggi » da uno stato all'altro nel mercato del lavoro: esso riguarda le riqualificazioni, assai numerose, che avvengono all'interno delle strutture produttive in relazione all'introduzione di nuove tecnologie (ad esempio, informatiche) e che non si traducono in movimenti effettivi sul mercato del lavoro. Si può ritenere che, in questi anni, sia in atto un processo di profonda trasformazione delle professionalità, ma poiché esso avviene con addestramento sul posto di lavoro oppure con processi di riqualificazione direttamente gestiti dalle aziende sfugge quasi completamente ai sistemi informativi che sono adeguati a registrare solo i passaggi di stato.

Di qui, la necessità di incentivare la ricerca sequenziale sulle imprese (ad esempio secondo il modello seguito in Lombardia con l'indagine sull'occupazione industriale condotta da Federlombarda) per accertare le modificazioni che avvengono nella composizione delle

professionalità interne. Queste indagini sono preziose per orientare la formazione professionale e per fornire indicazioni circa la contrattazione sindacale (più o meno articolata, secondo una logica collettiva od aziendale). Il terzo punto riguarda le nuove scelte localizzative delle imprese ed, in parte autonomamente, delle famiglie. I fenomeni di decentramento produttivo (ed il conseguente mutamento nella composizione dei mercati del lavoro urbano) sono di grande portata: essi hanno cambiato la « geografia economica » in Italia, alterando i pesi relativi delle singole economie locali. In generale, tale fenomeno ha corrisposto ad una crisi delle città: almeno di quelle dove i fenomeni di « deindustrializzazione » non sono stati seguiti da processi di sviluppo di un terziario sufficientemente espansivo ed innovativo.

Vi sono aree in Italia dove la contrazione dell'occupazione industriale ha anticipato di molto i tempi medi del paese (si possono citare le situazioni di Trieste, Genova, Milano, Pavia) ed ha creato problemi di riconversione produttiva: talora ampiamente riusciti (Milano), talora meno, come nelle altre situazioni citate.

L'innesco di una sequenza « deindustrializzazione-terziarizzazione privata » non è automaticamente garantito: occorrono alcune condizioni di carattere generale, quali la sufficiente dimensione demografica, la centralità rispetto ad un'area regionale, ecc.

Nelle situazioni dove questa sequenza si è realizzata, il mercato del lavoro ha cambiato radicalmente natura: è molto elevato il tasso di attività, più alta l'età media degli occupati, maggiore il livello di scolarità, più intenso il passaggio da posizioni dipendenti ad indipendenti, maggiori i flussi di mobilità interaziendali.

Nel complesso, in queste situazioni (di mercato metropolitano) il grado di apertura verso l'esterno ed il livello concorrenziale interno sono molto elevati.

Se si guarda complessivamente ai tre fattori da domanda, si nota che il loro impatto sui comportamenti delle famiglie è assai forte: le scelte di maggiore scolarizzazione e quindi di aumento dell'offerta di lavoro femminile appaiono assolutamente coerenti con l'evoluzione della domanda di lavoro. Questa ha effetti di traino rispetto a mutamenti nel costume sociale che probabilmente si sarebbero comunque realizzati, ma che, in questo ambito, vengono dinamicamente accelerati. Ciò fa concludere che, per un certo verso, è ancora la domanda di lavoro a dominare le condizioni dell'offerta in un nuovo contesto nel quale crescono, come si notava, i gradi di libertà e di scelta delle famiglie.

5. Fattori istituzionali

L'evoluzione strutturale dei mercati del lavoro è assai condizionata da due fattori istituzionali: il ruolo e l'incidenza della intermediazione sindacale, nonché le scelte normative effettuate dallo stato (talvolta anche da altri enti territoriali, in via sperimentale).

Ora, se si guarda all'esperienza degli ultimi anni in Italia si osserva che il sindacato ha perso efficacia nel condizionare, per la via della contrattazione salariale e normativa, i comportamenti delle imprese (quindi le scelte di investimento, le localizzazioni territoriali, ecc.) come invece era accaduto negli anni '70.

In questo senso, il sindacato è divenuto un fattore di scarsa spinta al cambiamento strutturale se non indirettamente: recupero della grande azienda rispetto alla piccola; minore spinta alla ricerca di ubicazioni industriali dove fosse bassa la pressione sindacale, ecc.

Il mutamento strutturale che autonomamente sta avvenendo nel mercato del lavoro (per quanto concerne la distribuzione settoriale degli addetti, l'evoluzione delle figure professionali, la maggiore partecipazione femminile) non appare determinato se non in misura modesta dal sindacato, che vede minato il suo potere proprio in forza di queste trasformazioni. Ne sono derivati alcuni cambiamenti rilevanti nel quadro delle relazioni industriali, con effetti immediati sulle possibilità di aggiustamento dei livelli occupazionali nel settore industriale.

Le imprese maggiori, nelle aree più industrializzate, hanno quindi avuto contrazioni dei livelli occupazionali superiori alla media: una parte dei processi di ristrutturazione sono stati compiuti, mentre debbono ancora avvenire quelli legati all'introduzione delle nuove tecnologie che hanno solo « sfiorato » la maggioranza delle imprese nazionali.

Il diverso atteggiamento sindacale ed alcune scelte macroeconomiche (ad esempio, quella di fissare il tasso di cambio rispetto ad alcune monete europee) hanno reso necessaria (e possibile) una diversa mobilità del lavoro. Vi è stato, quindi, anche un diverso atteggiamento degli organi legislativi più propensi a « riregolamentare » il mercato del lavoro nel senso di introdurre una maggiore flessibilità al momento delle assunzioni: in particolare di giovani, che costituiscono in Italia la quota maggiore della disoccupazione.

La normativa statale ha quindi inciso sulle trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, rallentando il tasso di crescita della disoccupazione giovanile.

È inutile sottolineare che l'effetto di impatto della nuova norma-

tiva o di eventuali provvedimenti di politica attiva del lavoro non ha la possibilità di modificare l'evoluzione strutturale del mercato del lavoro ma di influire non tanto sugli stock (occupazione; disoccupazione) quanto sulla altezza dei flussi (ad esempio, un maggior flusso di assunzioni giovanili).

6. Considerazioni conclusive

Nelle pagine precedenti si è cercato di individuare i fattori che possono imprimere maggiore o minore velocità di mutamento ai mercati del lavoro, sia a livello nazionale che territoriale minore.

Non sorprende come l'attenzione si sia fissata su due elementi principali: l'incremento attuale ed atteso del tasso di attività femminile ed il mutamento tecnologico in atto nel sistema produttivo nel suo complesso. I due fenomeni sono fra loro interconnessi ed in larga misura appaiono coerenti nel determinare, a lungo andare, una situazione di relativo equilibrio sul mercato. Ciò sembra contraddetto da quanto accadrà nei prossimi 5-10 anni quando l'aumento dell'offerta di lavoro femminile potrà fare aumentare il tasso di disoccupazione complessivo, ma non vi è dubbio come l'evoluzione settoriale e professionale del sistema economico sia coerente rispetto al mutamento in atto dal lato della offerta di lavoro (femminilizzazione, crescente scolarizzazione).

Va rilevato che, se questi fenomeni sono comuni a tutto il territorio nazionale, i mercati del lavoro urbani sembrano più avanzati rispetto alla media: è più basso il tasso di attività nelle classi giovanili (sino a 25 anni) e sono più direttamente incidenti le attività di servizio, dove l'occupazione femminile presenta maggiori possibilità di sbocco.

Bibliografia

- Casson M., 1981, *Unemployment. A Disequilibrium Approach*, Oxford.
 Ciravegna D., 1985, *Aspetti teorici del mercato del lavoro*, Torino.
 Greenhalgh C.A., Layard P.R.G., 1983, *The Causes of Unemployment*, Oxford.
 Killingsworth M.R., 1983, *Labor Supply*, Cambridge.
 Jannaccone Pazzi R., 1984, *Il mercato del lavoro dell'area metropolitana milanese*, Milano.
 Jannaccone Pazzi R., 1982, *Mercato regionale e mercati del lavoro locali*, Milano.

Malinvaud E., 1984, *Mass Unemployment*, Oxford.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 1985, *La politica occupazionale del prossimo decennio. Le analisi*, Roma.

Owen D.W., Gillespie A.E., Coombes M.G., 1984, « Job Shortfall in British Local Labour Market Areas: A Classification of Labour Supply and Demand Trends, 1971-1981 », *Regional Studies*, vol. 18.6.

7. LE POLITICHE DEL LAVORO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA *JOB CREATION*

di *Luisa Rosti*

Il permanere nel nostro sistema economico di un livello di disoccupazione preoccupante sia dal punto di vista quantitativo, perché numericamente consistente, che dal punto di vista qualitativo, perché discriminante a causa della sua segmentazione, costituisce la dimostrazione più evidente della insufficienza dei provvedimenti di politica del lavoro finora adottati e la legittimazione più frequente delle numerose accuse di inefficacia ad essi rivolte.

La prima ragione d'essere di questo stato di cose può essere ricondotta al fatto che tali provvedimenti sembrano informarsi, nel nostro paese, più ad una 'politica per procedure' che ad una reale politica per obiettivi, dal momento che, come è stato osservato (Reyneri 1985), un accordo sugli obiettivi richiede un consenso ben più solido di quello necessario a concludere un accordo sulle procedure, che in fondo si limita a rinviare l'esito del confronto tra le parti.

Ma, quand'anche così non fosse, il problema della disoccupazione non risulterebbe comunque di facile soluzione, poiché da un lato, come si cercherà di evidenziare nella prima parte di questo contributo, la molteplicità stessa delle sue cause riconosciute e in parte prevedibili implica la necessità di un provvedimento risolutore adeguatamente complesso ed articolato; d'altro canto esso sembra contenere un'apparente contraddizione, di ordine teorico prima che pratico, che sarà discussa nella seconda parte facendo riferimento alla recente proposta del Ministero del Lavoro relativa al provvedimento di « job creation » e contenuta nel piano di interventi che enuncia i lineamenti della politica occupazionale per il prossimo decennio (Ministero del lavoro e della previdenza sociale 1984).

1. La classificazione delle politiche del lavoro

Posto che l'obiettivo della politica del lavoro sia sintetizzabile nella riduzione degli squilibri di mercato, cioè degli eccessi d'offerta

da un lato e di domanda dall'altro, il primo problema che si pone è quello di individuare la causa di tali squilibri al fine di classificare ed ordinare, su questa base, le molteplici componenti della disoccupazione reale. Va infatti subito esplicitato che il termine disoccupazione è riferito, oggi, nel nostro paese, ad un *aggregato*, cioè ad un insieme eterogeneo che comprende più di una componente, ed è pertanto necessario tener conto di ciascuna di esse quando si voglia proporre un intervento di politica del lavoro o un provvedimento di politica economica che intenda avere effetto risolutivo sul problema nella sua globalità.

Il ruolo della politica del lavoro e la sua efficacia operativa sono infatti dipendenti, con tutta evidenza, da una corretta e completa « diagnosi » dello stato effettivo di disoccupazione, che a sua volta è strettamente legata al modello teorico di funzionamento del mercato del lavoro che si intende utilizzare.

Ora, pur non volendo affrontare in questo contesto una indagine epistemologica del termine « disoccupazione », qui proposto nel suo senso empirico e intuitivamente ovvio, affrontando ancora una volta l'annoso e tuttora irrisolto problema di « chi » debba oggi essere legittimamente o funzionalmente contato tra i disoccupati, dobbiamo ricordare che proprio questo è stato il punto di partenza di un accidentato percorso analitico che ha avuto, se non altro, il merito di rendere ormai del tutto evidente come anche tra i disoccupati si manifesti lo stesso fenomeno di « eterogeneità » e di « segmentazione » che caratterizza la forza-lavoro occupata, e che costituisce il primo ostacolo all'efficacia di ogni provvedimento di politica del lavoro che prescinda da questo stato di cose.

È stato evidenziato infatti fin dai primi anni '70 (Leon, Marocchi 1973) che le critiche di sottostima della disoccupazione rivolte alle fonti statistiche ufficiali hanno reso esplicito il fatto che la causa principale delle divergenze nel calcolo della disoccupazione non consisteva tanto in una mancata precisione di computo o in un vizio statistico, (che pure c'era), quanto piuttosto nella definizione del concetto stesso di disoccupazione.

Le statistiche ufficiali contavano infatti allora tra i disoccupati solo coloro per i quali la « ricerca attiva » di un posto di lavoro fosse risultata vana. L'immagine più tradizionale di questa disoccupazione è rappresentabile, visivamente, da un certo numero di operai ammassati all'alba davanti ad una grande fabbrica in attesa dell'apertura dei cancelli; non tutti coloro che sono disposti ad accettare quel lavoro a quel salario e a quelle condizioni riusciranno però a varcare la soglia; quando ogni posto sarà occupato, tutti quelli che

saranno rimasti fuori, uguali agli altri sia per caratteristiche personali che per tipologia di comportamento, ma esuberanti rispetto al fabbisogno, costituiscono il correlato empirico della « disoccupazione-eccesso-di-offerta ».

Questo concetto è totalmente derivato (Lipsey 1960) e strettamente legato al modello neoclassico di funzionamento del mercato del lavoro, basato sostanzialmente su due ipotesi fondamentali, quella di perfetta *omogeneità* e quella di perfetta *mobilità* (sia settoriale che territoriale) della forza-lavoro, che sono entrambe facilmente accettabili se riferite al primo decennio dello sviluppo economico italiano, ma diventano del tutto irrealistiche quando sono riferite alle vicende più recenti della dinamica delle forze di lavoro.

Consideriamo in primo luogo l'ipotesi di omogeneità; è evidente che, in entrambi i periodi, erano compresenti e facilmente individuabili all'interno della forza-lavoro gruppi differenti dalle caratteristiche nettamente delineate, ma la qualifica di « omogenea » attribuita all'aggregato era legittimata, nel primo ventennio, dall'esistenza di differenziali salariali ampi e stabili che, in armonia col ruolo ad essi riservato nel modello neoclassico a prezzi flessibili, rendevano di fatto la domanda di lavoro non selettiva rispetto alle varie componenti dell'offerta.

D'altro canto, anche l'ipotesi di perfetta mobilità era sostanzialmente coerente con le caratteristiche di quella prima fase dello sviluppo economico: anche in questo caso infatti la presenza di una domanda di tipo « acchiappa-tutto », cioè la fondata speranza di trovare un lavoro e l'incentivo di un salario più elevato, usualmente associato all'idea di un conseguente maggior reddito familiare, rendevano ragione dei passaggi di forza-lavoro da settore a settore, da sud a nord, dalla periferia al centro.

Se si accettano dunque come realistiche le suddette ipotesi, diventa conseguente considerare il mercato del lavoro come un unico aggregato nazionale, e il problema dominante, in questo contesto, è necessariamente quello del saldo tra i due stock: posti di lavoro da un lato e lavoratori dall'altro.

Ma durante gli anni '60 i mutamenti nella struttura produttiva e nel quadro istituzionale hanno prodotto una consistente riduzione dei differenziali salariali e innescato quel processo di espulsione delle componenti deboli che ha reso evidente l'eterogeneità della forza-lavoro e la segmentazione del mercato (Contini 1979). Con la fine del « miracolo economico » inoltre sembrano essersi definitivamente esauriti i grandi movimenti migratori che lo avevano caratterizzato e reso possibile, così che anche la mobilità territoriale sembra, da al-

lora, decisamente confinata entro i limiti del pendolarismo, e pertanto la domanda e l'offerta di lavoro si confrontano ora sui singoli mercati locali (o bacini di manodopera) all'interno dei quali è ormai perseguito l'obiettivo dell'equilibrio.

Il mutamento del contesto ambientale fa dunque cadere, perché irrealistiche, sia l'ipotesi di omogeneità che l'ipotesi di mobilità della forza-lavoro; di conseguenza è il concetto stesso di disoccupazione-eccesso-di-offerta che perde di significato, come dimostra con ogni evidenza la contemporanea presenza di disoccupati da un lato e di posti vacanti dall'altro.

Volendo continuare ad interpretare questa nuova situazione con categorie proprie dello schema neoclassico si può fare ricorso a numerose ipotesi esplicative che hanno, a comune denominatore, la caratteristica di interpretare ogni vicenda reale che contrasti con le conclusioni analitiche del modello facendo ricorso all'allontanamento delle condizioni effettive del mercato del lavoro considerato dalla condizione « ideale » descritta dalla teoria.

Dalle ipotesi di concorrenza perfetta (atomismo, trasparenza e omogeneità per un approccio statico, cui si aggiungono mobilità e libertà d'entrata per considerazioni di tipo dinamico) deriverebbe infatti la impossibilità di persistente disoccupazione; ma, quando la disoccupazione esiste, può essere giustificata con lo scostamento della situazione reale dall'una o dall'altra delle ipotesi fondamentali.

Sono ad esempio riconducibili all'abbandono dell'ipotesi di omogeneità della forza-lavoro le spiegazioni del persistere della disoccupazione contenute nella teoria della discriminazione esogena (Becker 1957) ed endogena (Arrow 1971); nella teoria del capitale umano (Walsh 1935, Mincer 1958 e 1962, Schultz 1960 e 1961, Becker 1964); nella teoria del lavoro come costo speciale (Clark 1923); nella teoria del lavoro come costo « quasi fisso » (Oi 1962); ecc.

Alla mancanza di trasparenza sul mercato del lavoro sono invece riferibili varie teorie dell'informazione: l'informazione come capitale (Stigler 1962); l'informazione come costo (Alchian 1970); l'informazione come network (Rees 1966); la teoria dei segnali di mercato (Spence 1973 e 1974), e varie altre.

La rigidità del mercato del lavoro ha poi ispirato una più complessa teoria che rielabora in parte le precedenti e attribuisce alla scarsa mobilità, prodotta in larga misura dalla mancanza di trasparenza e di omogeneità (Salant 1977), il persistere di una disoccupazione caratterizzata dalla contemporanea presenza di posti vacanti, e ne vede la causa nella carenza di informazione in condizione di eterogeneità sia della forza-lavoro che dei posti di lavoro, così che

la ricerca di un impiego diventa un percorso probabilistico e il concetto di disoccupazione perde il correlato empirico di « stock di individui disoccupati » a favore del meno inquietante « tempo medio di disoccupazione » (Holt e David 1966, Holt 1969, 1970a, 1970b, 1971, Phelps 1968, 1969, 1970, Mortensen 1970a e 1970b, Okun 1981).

In questo schema dunque, come si è detto, la disoccupazione non è più « eccesso di offerta », ma « uno stato attraverso il quale *tutti* i lavoratori passano periodicamente piuttosto che come una descrizione di un certo genere di persone » (Holt 1970a, 56); e le implicazioni per l'equilibrio sul mercato del lavoro sono, di conseguenza, consolanti: secondo Holt infatti « se non fosse per questa enorme componente di flusso che invade il mercato si potrebbe facilmente spazzare via la disoccupazione nel giro di pochi mesi » (Holt 1971, 44).

Una spiegazione alternativa a quella neoclassica del permanere della disoccupazione in condizioni di eterogeneità della forza-lavoro che ha dato buona prova di sé nella descrizione delle vicende del sistema economico italiano (Contini 1979) è contenuta nella teoria della *segmentazione* (Loveridge e Mok 1979); in questo caso è il concetto stesso di unico mercato che scompare a livello aggregato per decomporsi in una serie di mercati indipendenti, o comunque fortemente strutturati al loro interno, ciascuno dei quali è caratterizzato da problemi specifici da affrontare con strumenti analitici adeguati.

Sono più o meno riconducibili a questo ambito: la teoria dei mercati del lavoro interni (o della balcanizzazione dei mercati del lavoro) (Kerr 1954, Ross 1958); la teoria del mercato del lavoro duale (Doeringer e Piore 1971 e 1975); la teoria dei mercati del lavoro locali (Robinson 1968 e 1970, Goodman 1970) e la teoria dei mercati del lavoro specializzati (Reder 1955).

Ora, per quanto sia stato affermato da uno dei suoi principali esponenti (Piore 1983, 249) che la teoria della segmentazione non è necessariamente in conflitto, ad esempio, con la teoria neoclassica del capitale umano, vi è una ragione non irrilevante, a nostro avviso, per classificare i due schemi analitici come alternativi. Denominatore comune di entrambi è infatti il rifiuto dell'ipotesi di omogeneità della forza-lavoro, ma mentre nella teoria neoclassica si tratta semplicemente di affermare la soluzione di continuità di una serie di individui ordinabili a seconda di una o più caratteristiche rilevanti, nella teoria della segmentazione si tratta piuttosto di stabilire una relazione di *funzionalità* tra i segmenti individuati (tipica

peraltro di tutte le partizioni duali: città-campagna; nord-sud; paesi sviluppati e paesi sottosviluppati; ecc.) che renda ragione del permanere dello stato di disoccupazione anche quando venga abbattuta la barriera che ostacola la perfetta mobilità o interrompe la ordinabilità della serie.

Per quanto riguarda l'applicazione della teoria della segmentazione al caso italiano, ad esempio, anche nella più semplice delle partizioni, quella tra mercato primario e secondario, la funzionalità dell'uno all'altro è stata ripetutamente sottolineata (Contini 1979) e la logica che li ha prodotti è stata descritta come coerente con il loro ruolo nella dinamica complessiva dell'accumulazione¹.

Se si accetta dunque quanto sopra, consegue che, pur senza negare le evidenti analogie in termini di ipotesi di comportamento del mercato del lavoro, si deve tenere debito conto delle differenze tra i due schemi analitici, perché la scelta dell'uno o dell'altro diventa non trascurabile quando sia riferita, come in questo caso, alla valutazione dei possibili provvedimenti di politica del lavoro. È infatti evidente che, se la causa della disoccupazione è la segmentazione del mercato del lavoro, le iniziative rivolte ad agevolare la mobilità riducendo l'eterogeneità e favorendo l'informazione produrrebbero il solo effetto di aumentare gli spostamenti degli occupati da un posto di lavoro ad un altro, mentre i disoccupati resterebbero comunque discriminati a causa della loro non omogeneità con la forza-lavoro occupata.

Comunque, dal punto di vista della politica del lavoro, la prima implicazione di quanto finora descritto è che, poiché il fenomeno della disoccupazione non solo non è riconducibile ad un'unica causa determinante, ma neppure può essere considerato omogeneo al suo interno, anche le politiche di intervento sugli squilibri dovranno di conseguenza fare riferimento ad una classificazione quanto meno dicotomica rispetto agli obiettivi, che potranno pertanto essere di tipo *quantitativo* o di tipo *qualitativo*.

Raggruppando secondo questo criterio le più consuete politiche del lavoro possiamo distinguere tra:

a. interventi sugli squilibri di tipo *quantitativo*

a1. che comportano azione sulla *domanda di lavoro*:

– distribuzione del lavoro (sostegno a settori in crisi; riduzione dell'orario, ecc.);

1. Del resto, nello stesso articolo sopra citato, Piore scrive che, comunque, « segmentation is much more consistent with the theoretical aesthetic of Marxism economics, and it is, therefore, no accident that many of its chief exponents are radical economists » (Piore 1983, 250).

- creazione di posti di lavoro (*diretta*, sia nel settore privato che nel settore pubblico, rispettivamente mediante agevolazioni fiscali, creditizie e finanziarie o mediante assunzioni pubbliche e partecipazioni statali in imprese private; *indiretta*, promuovendo iniziative di job creation);
- a2. che comportano azione sull'*offerta di lavoro*:
 - incentivazione all'uscita dal mercato delle componenti deboli della forza-lavoro (immigrati, donne, giovani, anziani).
- b. Interventi sugli squilibri di tipo *qualitativo*
 - b1. che comportano azione sulla *domanda di lavoro*:
 - adeguamento dei posti di lavoro alla manodopera disponibile (miglioramento delle condizioni di lavoro, aumento dei minimi salariali, part-time, ecc.);
 - b2. che comportano azione sull'*offerta di lavoro*:
 - adeguamento della forza-lavoro alle esigenze della domanda (formazione professionale, sia interna alle imprese che delegata al sistema formativo);
 - b3. che comportano azione su *entrambe*:
 - attività di informazione (mediante gli organi di collocamento, ecc.).

Tra queste politiche di intervento possiamo ora a considerare più specificamente la promozione di iniziative di *job creation*.

2. La job creation

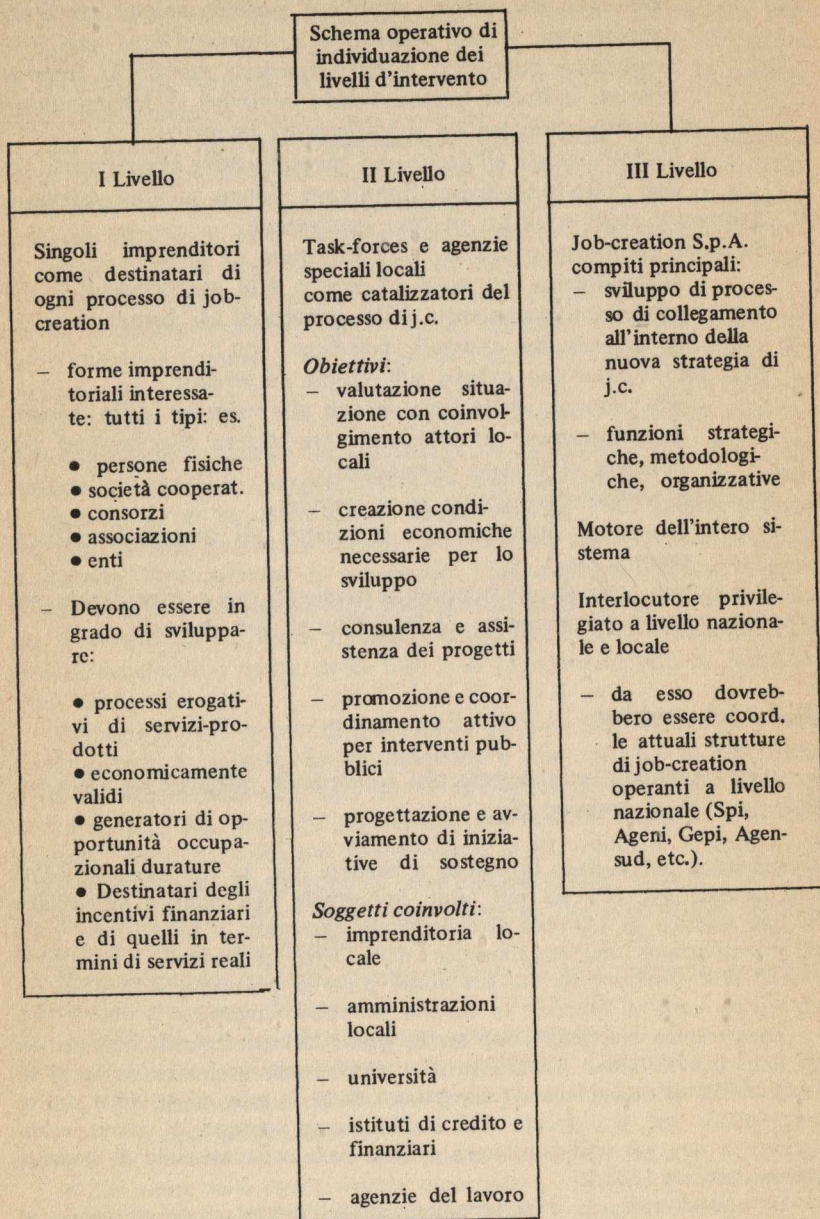
Nel documento ministeriale che contiene la proposta di job creation (p. 52) si sostiene che:

L'esperienza del passato ci induce a ritenere che, ai fini dello sviluppo dell'occupazione, non sia più tanto importante una politica keynesiana di tipo classico di sostegno alla domanda aggregata, o una azione volta all'incentivazione dell'ampliamento della base produttiva esistente, e quindi alla *creazione diretta* dei nuovi posti di lavoro, quanto piuttosto un'azione volta a favorire la nascita di nuove imprese.

L'esperienza americana, ma anche quella del mini boom italiano degli anni tra il 1976 e il 1979 (anche se avvenuto in buona parte al di fuori dell'economia ufficiale), dimostrano come la gran parte della nuova occupazione che si è creata si è localizzata in imprese di nuova costituzione, e non già nell'ampliamento della base occupazionale di imprese già esistenti (p. 53).

In questo contesto e nella chiarezza dell'impostazione di fondo si potranno poi studiare e definire norme specifiche volte a qualificare la

Tab. 1 – Job creation attraverso la promozione di imprenditorialità



nascita di nuove imprese nel senso di: a. promuovere in modo specifico l'imprenditorialità libera o associata dei giovani (incentivi agli individui per iniziare una nuova attività in proprio); b. favorire su base locale, con modalità specifiche, la nascita di nuove attività in qualche modo marginali (per esemplificare ciò che a livello comunitario si è venuti in questi anni definendo come iniziative locali per l'occupazione); c. favorire in modo coordinato e organizzato la propagazione su base territoriale di iniziative imprenditoriali in settori affini ed omogenei, come in fondo è già avvenuto spontaneamente nel corso degli ultimi anni in molte parti d'Italia (vedi le cosiddette aree di vitalità locale censite e descritte dal Censis nel corso dei suoi ultimi rapporti) (p. 54).

In termini schematici quella che potremmo definire la promozione di occasioni di lavoro attraverso la promozione imprenditoriale dovrebbe organizzarsi secondo i tre diversi livelli di intervento che vengono descritti in modo schematico nella tabella riportata a lato.

Va ulteriormente sottolineato che rispetto alla situazione attuale dovrà progressivamente acquisire un'importanza centrale il cosiddetto primo livello, nel mentre al terzo livello dovranno sempre più essere affidati i compiti assolutamente eccezionali riguardanti situazioni particolarmente difficili e acute (ciò ovviamente riguarda anche l'effetto in termini quantitativi sull'occupazione: meno occupazione creata in modo dirigistico e dall'alto, più occupazione creata stimolando e sfruttando a fondo, sia pure in modo programmato, le potenzialità del mercato) (p. 56).

A proposito dell'attività di job creation definita come sopra dobbiamo in primo luogo osservare che la disoccupazione di cui si tratta non sembra essere, dato che lo scopo dichiarato dell'intervento risolutore è la « creazione » dei posti di lavoro necessari, del tipo frizionale (quella cioè per la quale i posti di lavoro esistono già e si tratta solo di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono la ricerca efficiente da parte degli individui); e neppure, come esplicitato nel documento stesso, siamo nel campo tradizionale delle prescrizioni di politica economica ispirata dalla teoria keynesiana, che è resa oggi improponibile dall'impossibilità di espandere ancora la spesa pubblica senza conseguenti ed indesiderati effetti inflazionistici. Quello che ci si propone invece, con buona pace dei monetaristi, è un obiettivo che abbia l'effetto di stimolare la dinamica dell'occupazione promuovendo la « imprenditorialità » latente mediante l'attivazione di « strutture di job creation sul tipo di quelle sperimentate in Gran Bretagna (Manpower Commission) e di agenzie di promozione delle piccole e medie imprese » (Chiaberge 1984).

Sembra conseguente, a questo punto, domandarsi perché mai si renda necessario un tale provvedimento, cioè perché la *imprendito-*

rialità sia solo *latente* e non effettiva, e come ciò riesca a causare un permanente stato di disoccupazione.

Il nucleo del problema qui posto in questione può dunque così essere espresso: se la disoccupazione in oggetto è quella involontaria (non essendo evidentemente quella volontaria un problema per la politica economica) e se la motivazione che spinge la manodopera ad offrirsi sul mercato del lavoro è solo ed esclusivamente la prospettiva del corrispettivo salariale, perché mai quando lo scambio sul mercato non si verifica, cioè quando il lavoratore resta a lungo disoccupato o in attesa di prima occupazione, egli non si rivolge ad un titolo di appropriazione del reddito alternativo? In particolare, perché non si mette a lavorare in proprio?

Secondo gli insegnamenti del modello più tradizionale di comportamento economico chiunque può scegliere liberamente il ruolo produttivo che più gli aggrada, sia come lavoratore dipendente che come lavoratore autonomo o come imprenditore, a seconda solo delle sue preferenze e delle sue abilità e attitudini personali (siano esse innate o acquisite), ma in nessun caso in funzione dei vantaggi economici derivanti dall'una o dall'altra posizione, poiché, in condizioni di equilibrio del sistema, in ciascun ruolo si otterrà la stessa quota del prodotto complessivo; infatti, se l'una o l'altra situazione fosse più conveniente, tutti i lavoratori sceglierebbero, secondo la circostanza, di farsi assumere come dipendenti oppure di agire in proprio, dal momento che non possono esistere nel lungo periodo, per la natura delle ipotesi poste a fondamento della teoria, ostacoli irremovibili a questo tipo di mobilità.

Si può dunque configurare un sistema di opportunità assolutamente impregiudicate in cui gli individui devono affrontare, in una certa fase del proprio iter professionale, la scelta fra accettare un lavoro alle dipendenze, attivare un'impresa e porsi come datore di lavoro, lavorare in proprio come autonomo, dedicarsi alla ricerca di un posto di lavoro, oppure restare disoccupato, ma volontario.

Secondo questo modello, solo la rigidità del mercato, cioè i condizionamenti e le limitazioni attuali, istituzionali e non, alla libera scelta dei soggetti economici, può impedire la risoluzione del problema da parte delle forze impersonali che agiscono sul mercato stesso.

Ora, senza entrare nel merito di tale valutazione, dobbiamo constatare che il mercato del lavoro non è, in effetti, ai nostri giorni, un mercato a contrattazione libera, ma è informato a regole istituzionali identificabili nella configurazione che assume il rapporto contrattuale tra le parti; da ciò deriva che l'analisi di esso deve quanto

meno partire dalla distinzione tra stipulazione dei contratti di lavoro e utilizzazione delle prestazioni lavorative, intesa come distinzione tra disponibilità ed uso della forza-lavoro, che può di conseguenza essere considerata come una componente fissa del patrimonio dell'impresa, le cui condizioni di assunzione sono della stessa natura di quelle che regolano l'incentivo ad investire. Con il contratto le imprese si assicurano prestazioni future a costo certo, e i lavoratori un reddito futuro garantito e continuato. L'instaurazione di un rapporto di lavoro individuale in condizioni di incertezza presenta dunque per l'impresa le stesse caratteristiche di un investimento in capitale fisso, e confina ad un ruolo marginale il consueto confronto tra produttività e costo del lavoro, attribuendo invece un ruolo fondamentale allo stato delle aspettative; pertanto, dal momento che il disoccupato non può influire in alcun modo sullo stato di queste aspettative, sembra pienamente legittima la definizione di *involutaria* associata a questo tipo di disoccupazione (Dardi 1983).

Ripartiamo dunque da questo punto, e supponiamo pure che, a parità di altre condizioni, molte persone considerino più attraente, dal loro punto di vista, firmare un contratto di lavoro anziché lavorare per conto proprio; se però queste stesse persone, nell'impossibilità di firmare tale contratto, continuano a preferire lo stato di disoccupazione all'alternativa di diventare imprenditori di se stessi, o se ne trova la ragione, o sembra inevitabile considerare il conseguente stato di disoccupazione come *volontario*. Bisogna dunque spiegare le ragioni di questa *resistenza al cambiamento di status*, oppure bisogna supporre che lavorare in proprio non garantisca neppure un reddito maggiore di zero (corrispondente al salario di disoccupazione), dal momento che i vincoli istituzionali che impediscono al salario contrattuale di abbassarsi fino al livello di accettazione della forza-lavoro disoccupata non agiscono invece sui lavoratori autonomi, ma il successo dell'economia di piccola impresa, più volte richiamato nel documento ministeriale, rende realisticamente improponibile questa seconda supposizione.

Come nascono, dunque, gli imprenditori?

Secondo la teoria neoclassica, come si è visto, la distribuzione degli individui tra lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e imprenditori (oppure, per dire la stessa cosa in altro modo, la distribuzione delle imprese secondo la dimensione), dipende sostanzialmente da due ordini di ragioni: a) la distribuzione delle preferenze individuali per l'una o per l'altra posizione lavorativa, spiegabile dalla differente « abilità » innata o acquisita; b) la capacità di alcuni imprenditori di pagare ai lavoratori dipendenti sensibili diffe-

renziali salariali rispetto al reddito percepito dai lavoratori autonomi, riconducibile in sostanza all'azione dei rendimenti crescenti di scala.

Il primo punto è stato recentemente preso in considerazione (Lucas 1978, Calvo e Wellisz 1980) congiuntamente all'ipotesi di rendimenti costanti di scala, (cioè supponendo che non operino le ragioni sopra classificate nel secondo gruppo); ma, (in entrambi questi lavori), la matrice neoclassica del modello riduce di fatto la scelta a confronto tra lavoro dipendente e lavoro indipendente, e non, come noi vogliamo discutere, tra lavoro dipendente e stato di disoccupazione.

Affronta invece proprio quest'ultimo punto un articolo di Weitzman, 1982, per il quale il sistema di mercato soffrirebbe di una « failure of coordination » dei consumi desiderati con i piani di produzione di tutti gli agenti a causa della mancanza di mezzi da parte dei disoccupati di comunicare, rendendola *effettiva*, la loro domanda *potenziale*. Infatti, per ottenere il salario che poi spenderà nell'acquisto di merci, il lavoratore deve prima riuscire a farsi assumere, ma fino a che la domanda è depressa a causa della disoccupazione, la singola impresa non vede ragione di aumentare la produzione allargando il numero dei lavoratori occupati. D'altro canto, l'azione dei rendimenti crescenti di scala impedisce agli agenti disoccupati di rompere questo circolo vizioso mettendosi a produrre in proprio, così che l'ipotesi di una tecnologia a rendimenti crescenti risulta essere inscindibilmente legata ad un equilibrio con disoccupazione, se non interviene a livello istituzionale una soprastante azione di coordinamento e di stimolo.

Sono dunque i rendimenti crescenti di scala il principale ostacolo che impedisce ai soggetti senza lavoro di diventare imprenditori di se stessi; ma il loro ruolo va confinato entro limiti ben precisi. In primo luogo si deve notare che il contesto proprio dell'analisi keynesiana è il breve periodo, e in questo ambito è consuetudine assumere l'ipotesi di rendimenti decrescenti, data la dotazione di impianti, e non crescenti.

Il problema si pone invece, correttamente, nel lungo periodo, nel quale però il termine assume un significato più controverso. Infatti, se la presenza di economie di scala interne all'impresa può esser considerata un ostacolo o una barriera all'entrata per le unità produttive di nuova costituzione, non bisogna per contro dimenticare che essa può diventare un fattore favorevole alla nascita di nuove aziende quando si tratta di economie di scala esterne all'impresa. In realtà non è infrequente che la dimensione più efficiente da un

punto di vista tecnico e riferita ad un singolo processo produttivo (o ad una parte compiuta di esso) sia molto piccola rispetto al dimensionamento più efficiente richiesto dalla gestione complessiva dell'impresa, che comprende la commercializzazione e il finanziamento, l'amministrazione e la ricerca tecnologica.

E, in effetti, la pubblicazione dei risultati del sesto Censimento Industriale ha dato piena evidenza ad un fenomeno già chiaramente percepito nella seconda metà degli anni '70 ma dapprima apparentemente sottovalutato, quanto meno in termini di ipotesi interpretative; si tratta della sensibile riduzione della dimensione aziendale media (misurata in termini di addetti) che ha invertito, tra il '71 e l'81, la tendenza dell'industria manifatturiera ad aumentare l'ampiezza delle unità locali emersa nei due decenni precedenti, e che è derivata sia dalla contrazione del numero di imprese appartenenti alle classi dimensionali superiori che dal notevole incremento del numero di imprese di piccola dimensione. Il dato aggregato che più colpisce, nella trasformazione della struttura industriale italiana, è proprio questo notevole aumento nel numero delle unità locali, che ha raggiunto un ordine di grandezza mai toccato prima nel passato (de Caprariis e Rosa 1985), e, unitamente ad esso, il fatto che una parte cospicua di tale incremento è riferita proprio alle unità produttive di piccolissima dimensione (da 1 a 5 addetti).

È stato osservato a questo proposito (Contini 1984) che, se era in fondo prevedibile una riduzione complessiva del settore manifatturiero nel corso del passato lungo periodo di stagnazione e di crisi, non è però altrettanto ovvio che si siano ridotte nel contempo anche le dimensioni medie d'impresa; avrebbe infatti potuto trovare miglior conferma empirica l'ipotesi che la recessione colpisca in primo luogo le imprese marginali, estromettendole dal mercato, lasciando invece che le imprese più grandi mantengano inalterate sia la loro posizione che la loro dimensione.

Così però non è stato, e sulla tendenza alla sopravvivenza e alla moltiplicazione delle piccole imprese si è da allora sviluppata un'ampia documentazione empirica, accompagnata da una altrettanto complessa struttura di interpretazioni teoriche spesso difficili da ricondurre a schemi di comportamento univoci e lineari. Basti qui ricordare che, alle indagini iniziali legate al decentramento produttivo e all'economia sommersa, cioè fondate sul minor costo del lavoro come fattore di successo della piccola impresa, si sono aggiunte prima e poi gradualmente sostituite ipotesi più legate a fattori tecnologici, che evidenziano la riduzione dei rischi connessi all'introduzione di innovazioni sia di prodotto che di processo, e a modelli più com-

plici di organizzazione della struttura industriale che esaltano la mercati di fronte all'andamento discontinuo della domanda di ricerca di una maggiore flessibilità della capacità produttiva e il perseguimento di una maggior specializzazione dell'offerta da parte dell'impresa che meglio consenta di mantenere il controllo di prezzi e dotto.

Secondo talune interpretazioni (Sabel e Zeitlin 1982, Sabel e Piore 1984), peraltro ancora molto dibattute (Nuti 1985), l'effetto combinato della riduzione del contenuto di capitale per unità di prodotto, della maggior flessibilità delle linee di produzione e dell'accresciuta facoltà di diversificazione dell'output, ma soprattutto la possibilità di sostituire il rapporto diretto con rapporti indiretti sia in campo produttivo che nella gestione di informazioni avrebbe l'effetto di provocare un'inversione della tendenza al crescente sfruttamento delle economie di scala e favorire invece la tendenza contraria, con il conseguente frazionamento delle attività produttive.

È stato osservato in proposito (Martini, 1984) che quando il contenuto dell'attività lavorativa tende a privilegiare il trattamento di informazioni rispetto a quello di materiali, cioè quando l'attività lavorativa non consiste più tanto nella erogazione di energia fisica quanto piuttosto nella efficiente trasmissione di contenuti informativi che rendono opportuno l'instaurarsi di un rapporto fiduciario tra le parti o addirittura l'immedesimazione dei soggetti con gli obiettivi aziendali, anche la finalizzazione delle attività dei singoli allo scopo produttivo muta di conseguenza, e con essa il concetto stesso di posto di lavoro. Diminuiscono quindi, col peso e il ruolo delle grandi fabbriche nell'ambito dell'organizzazione complessiva della produzione, i posti di lavoro dipendente, a tempo pieno, a tempo determinato, e crescono di pari passo le occasioni potenziali ed effettive di lavoro autonomo e le forme di prestazioni d'opera più flessibili; diventano dunque di fatto intercambiabili le attività prestate sotto forma di rapporto di lavoro dipendente e quelle offerte autonomamente come servizio venduto all'impresa.

A conferma di quanto sopra possiamo ancora osservare che, in effetti, dopo un lunghissimo periodo di ininterrotto declino, imputabile in larga misura al processo di esodo dall'agricoltura, l'occupazione indipendente, da qualche anno, ha preso nuovamente a crescere in tutti i paesi industrializzati. Anche in Italia la quota dell'occupazione indipendente sull'occupazione totale aumenta, tra il 1977 e il 1984, in tutti i settori: in agricoltura perché gli indipendenti calano meno dei dipendenti, nel settore industriale perché gli indipendenti aumentano mentre i dipendenti diminuiscono, e nel

terziario perché gli indipendenti aumentano in misura maggiore dei dipendenti, in particolar modo nel settore del credito, assicurazioni e servizi alle imprese; tale dinamica complessiva, inoltre, è comune a tutte le regioni, con le sole eccezioni di Campania, Abruzzi e Molise (fonte: ns. el. su dati Istat).

3. Conclusioni

Quale che ne sia dunque il fondamento teorico, la politica di job creation sembra comunque trovare una certa legittimazione a livello empirico.

Nel contesto sopra descritto, infatti, la proposta di politica industriale derivata da questo tipo di analisi e finalizzata ad evitare che le diseconomie di scala commerciali e finanziarie spingano le piccole imprese in condizioni di efficienza tecnica ad aumentare la loro dimensione, sarà, prevedibilmente, quella di rafforzare anche sul piano istituzionale le economie esterne di localizzazione mediante forme di coordinamento che ne stabilizzino e consolidino il ruolo valorizzandone la crescita fino ad ora spontanea; unitamente ad essa, sul fronte delle politiche del lavoro, sembra del tutto complementare la proposta di job creation descritta in precedenza, per la quale l'attività di sollecitazione della domanda di lavoro privata è stimolata mediante la costituzione di *supporting organizations* pubbliche, private o miste, che hanno il compito di promuovere la nascita di piccole imprese rivolgendosi agli imprenditori potenziali.

Tutto quanto si è detto finora induce infatti a formulare l'ipotesi per la quale, nel contesto sopra descritto, affrontare subito i rischi di un lavoro in proprio dovrebbe essere a rigor di logica preferibile alla lunga e vana ricerca di un posto di lavoro alle dipendenze, e a cercare una verifica di tale proposizione nei dati aggregati disponibili sul comportamento delle forze di lavoro.

Ma lo scopo di queste note era soltanto quello di evidenziare come un'accurata diagnosi attorno al tipo di disoccupazione su cui si vuole intervenire costituisca la necessaria garanzia dell'efficacia della prescrizione che sta alla base del provvedimento di politica economica che si propone come risolutore del problema. In particolare, ci si è proposti qui di evidenziare la necessità di trovare una solida base analitica alla determinante di quella disoccupazione che può essere risolta da una politica di job creation; ciò per evitare che gli incentivi proposti al fine di trasformare le persone in cerca di occupazione in imprenditori finiscano per suonare un po' come la

soluzione proposta da Maria Antonietta per la fame dei parigini:
« se non hanno pane, mangino brioches ».

Bibliografia

- Alchian A.A., 1970, « Information Costs, Pricing, and Resource Unemployment », in Phelps E.S., ed., *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York.
- Arrow K.J., 1971, « Some Models of Racial Discrimination in the Labor Market », RAND Memorandum 6253 RC., Feb., in Pascal A.H., ed., *Racial Discrimination in Economic Life*, Lexington.
- Becker G.S., 1957, *The Economics of Discrimination*, Chicago.
- Becker G.S., 1964, *Human Capital. Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York.
- Calvo G.A., Wellisz S., 1980, « Technology, Entrepreneurs, and Firm Size », *Quarterly Journal of Economics*, 4.
- Chiaberge R., 1984, « Un Piano Vanoni per gli anni '90 », *Il Sole-24 Ore*, 132.
- Clark J.M., 1923, *Studies in the Economics of Overhead Costs*, Chicago.
- Contini B., 1979, *Lo sviluppo di un'economia parallela*, Milano.
- Contini B., 1984, « Dimensioni di impresa, divisione del lavoro e ampiezza del mercato », *Moneta e Credito*, 4.
- Dardi M., 1983, « Contratti di lavoro, licenziamenti e Cassa Integrazione », *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2-3.
- De Caprariis G., Rosa G., 1985, « La Piccola Industria nell'economia italiana - l'esperienza degli anni '70 », Centro Studi Confindustria, relazione presentata al *Convegno Piccola Industria Domani*, Venezia.
- Doeringer P.B., Piore M.J., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington.
- Doeringer P.B., Piore M.J., 1975, « Unemployment and the Dual Labor Market », *Public Interest*, 1.
- Goodman J.F.B., 1970, « The Definition and Analysis of Local Labour Markets: Some Empirical Problems », *British Journal of Industrial Relations*, VIII, 2.
- Holt C.C., 1969, « Improving the Labor Trade-off Between Inflation and Unemployment », *American Economic Review - Papers and Proceedings*, 59.
- Holt C.C., 1970a, « Job Search, Phillips' Wage Relation, and Union Influence: Theory and Evidence », in Phelps E.S., ed., *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York.
- Holt C.C., 1970b, « How Can the Phillips Curve be Moved to Reduce Both Inflation and Unemployment? », in: Phelps E.S., ed., *Microeconomic Foundation of Employment and Inflation Theory*, New York.

- Holt C.C., David M.H., 1966, « The Concept of Job Vacancies in a Dynamic Theory of the Labor Market », in: National Bureau of Economic Research, ed., *The Measurement and Interpretation of Job Vacancies*, New York.
- Holt C.C. et al., 1971, *The Unemployment-Inflation Dilemma: a Manpower Solution*, Washington.
- Kerr C., 1950, « Labor Markets: Their Character and Consequences », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 40.
- Kerr C., 1954, « The Balkanisation of Labour Markets », in Wight Bakke E. et al., eds., *Labour Mobility and Economic Opportunity*, Cambridge (Mass.).
- Leon P., Marocchi M., eds., 1973, *Sviluppo economico italiano e forza lavoro*, Padova.
- Lipsey R.G., 1960, « The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in United Kingdom 1861-1957: a Further Analysis », *Economica*, 2.
- Loveridge R., Mok A.L., 1979, *Theories of Labour Market Segmentation*, London.
- Lucas Jr. R.E., 1978, « On the Size Distribution of Business Firm », *The Bell Journal of Economics*.
- Martini M., 1984, « Ognuno per sé, lavoro per tutti », *Il Sole-24 Ore*, 271.
- Mincer J., 1958, « Investment in Human Capital and Personal Income Distribution », *Journal of Political Economy*, 4.
- Mincer J., 1962, « On-the-job Training: Costs, Returns and Some Implications », *Journal of Political Economy*, 5.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 1984, *La politica occupazionale per il prossimo decennio*, Roma (ciclostilato).
- Mortensen D.T., 1970a, « A Theory of Wage and Employment Dynamics », in Phelps E.S., ed., *Microeconomic Foundation of Employment and Inflation Theory*, New York.
- Mortensen D.T., 1970b, « Job Search, the Duration of Unemployment, and the Phillips Curve », *American Economic Review*, 6.
- Nuti F., 1985, « Tecnologie emergenti, economie di scala e strategie di diversificazione delle imprese », *L'Industria*, 1.
- Okun A.M., 1981, *Prices and Quantities*, Oxford, The Brookings Institution.
- Oi W.Y., 1962, « Labor as a Quasi-Fixed Factor », *Journal of Political Economy*, 6.
- Phelps E.S., 1968, « Money Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium », *Journal of Political Economy*, 4.
- Phelps E.S., 1969, « The New Microeconomics in Employment and Inflation Theory », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 59.
- Phelps E.S., ed., 1970, *Microeconomic Foundation of Employment and Inflation Theory*, New York.
- Piore M., 1983, « Labor Market Segmentation: To What Paradigm does

- it Belong? », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 3.
- Reder W.M., 1955, « The Theory of Occupational Wage Differentials », *American Economic Review*.
- Rees A., 1966, « Information Networks and Labor Markets », *American Economic Review*, Supplement, 56.
- Reyneri E., 1985, « Le politiche del lavoro in Italia: verso la deregolazione strisciante o una nuova regolazione flessibile e contrattata? », presentato al Convegno *Le politiche del lavoro in Europa*, Milano.
- Robinson D., 1968, *Wage Drift, Fringe Benefits and Manpower Distribution*, Paris.
- Robinson D., 1970, *Local Labour Markets and Wage Structures*, London.
- Ross A.M., 1958, « Do We Have a New Industrial Feudalism? », *American Economic Review*, 6.
- Sabel C.F., Piore M., 1984, *The Second Industrial Divide*, New York.
- Sabel C.F., Zeitlin J., 1982, « Alternative storiche alla produzione di massa », *Stato e mercato*, 5.
- Salant S.W., 1977, « Search Theory and Duration Data: a Theory of Sorts », *Quarterly Journal of Economics*, 1.
- Schultz T.W., 1960, « The Formation of Human Capital by Education », *Journal of Political Economy*, 6.
- Schultz T.W., 1961, « Investment in Human Capital », *American Economic Review*, 2.
- Spence A.M., 1973, « Job Market Signaling », *Quarterly Journal of Economics*, 3.
- Spence A.M., 1974, *Market Signaling - Informational Transfert in Hiring and Related Screening Processes*, Cambridge, Mass.
- Stigler G.J., 1962, « Information in the Labor Market », *Journal of Political Economy*, 5 (supp.).
- Weitzman M.L., 1982, « Increasing Returns and the Foundations of Unemployment Theory », *The Economic Journal*, 92.
- Walsh J.R., 1935, « Capital Concept Applied to Man », *Quarterly Journal of Economics*, 1.

Scienze regionali

Collana dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRe)

Comitato direttivo dell'AISRe:

Gianfranco Bazzigaluppi, Cristoforo Bertuglia, Maurizio Bielli, Raffaele Brancati, Roberto Camagni, Giancarlo Capitani, Enrico Ciciotti, Paolo Costa, Leonardo Cuoco, Vittore Fiore, Gioacchino Garofoli, Giorgio Giorgetti, Italo Magnani, Lucio Malfi, Alfredo Mela, Giovanni Rabino, Fabio Sforzi.

La collana intende diffondere contributi di studiosi italiani all'evoluzione delle scienze regionali, intese, nel modo più lato possibile, come lo studio dei fenomeni sociali, economici, politici e comportamentali che hanno una dimensione spaziale. Al crocevia di apporti disciplinari e metodologici diversi, immerse in una realtà in continua e profonda evoluzione rispetto alla dimensione territoriale, le scienze regionali in Italia vanno continuamente rinnovando il loro statuto tra disciplinarietà e interdisciplinarietà, adeguatezza dei metodi e rilevanza dei temi e dei risultati.

Con questa collana — costituita da collezioni di saggi o da monografie affidate di volta in volta a curatori e autori di diversa formazione —, l'Associazione italiana di scienze regionali si prefigge di contribuire a una progressiva definizione del campo d'indagine e all'integrazione dei linguaggi e dei metodi.

Scienze regionali, collana dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRE)

1. Giorgio Leonardi e Giovanni A. Rabino, *L'analisi degli insediamenti umani e produttivi*
2. Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Gioacchino Garofoli, *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale. Scenari regionali di risposta alla crisi*
3. G. Bianchi, I. Magnani, *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*
4. Riccardo Cappellin (a cura di), *L'evoluzione delle strutture economiche regionali*
5. Gioacchino Garofoli, Italo Magnani, *Verso una nuova centralità delle aree urbane nello sviluppo dell'occupazione*

Di prossima pubblicazione:

Roberto Camagni, Lucio Malfi, *Innovazione e servizi nelle economie regionali mature*

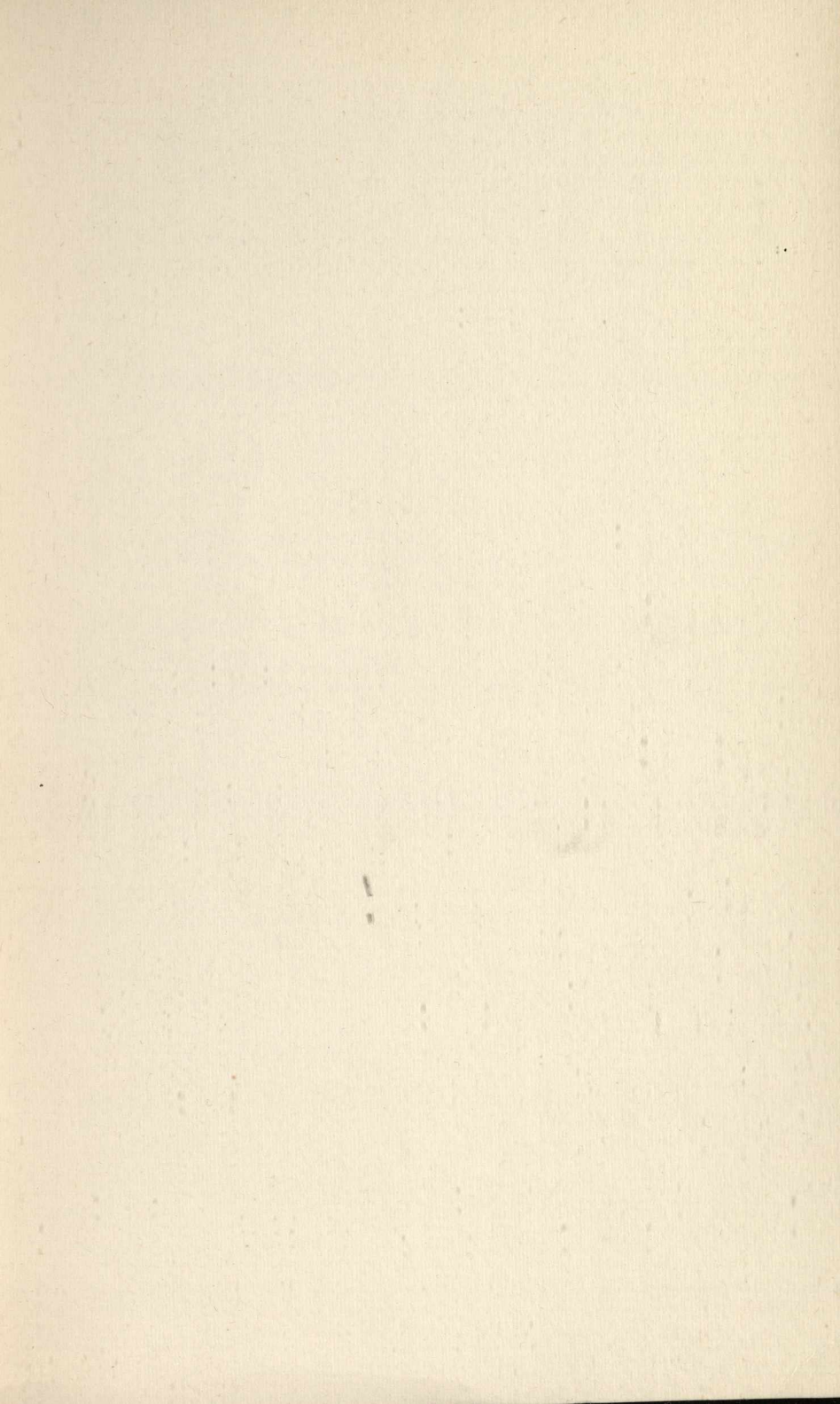
Raffaele Brancati, Paolo Costa, Vittorio Fiore, *Le trasformazioni del Mezzogiorno: realtà e problemi tra l'antico e il nuovo*

Aa.Vv., *Livelli di governo e loro finanziamento: teoria, metodi, esperienze*

Stampa Tipom Monza
Milano

15235

11.4.83



Il declino delle aree urbane e metropolitane ha interessato sin dai primi anni '70 anche il nostro paese, sia dal punto di vista demografico che produttivo. Ciò ha fortemente colpito l'immaginazione dei non addetti ai lavori e stimolato la riflessione di numerosi studiosi, che si sono rivolti alla elaborazione analitica dei problemi relativi allo sviluppo periferico ed ai processi di industrializzazione diffusa.

Più recentemente si è manifestata una crescente attenzione alle politiche di rivalorizzazione delle aree metropolitane e alla potenziale nuova centralità delle grandi aree urbane nel processo di ristrutturazione dell'economia e della società, con particolare riguardo al progressivo processo di terziarizzazione e alle nuove modalità di diffusione delle innovazioni tecnologiche e organizzative.

La nuova organizzazione dell'economia e della società e la connessa distribuzione territoriale delle attività produttive generano riflessi notevoli sia sul versante urbanistico e delle politiche territoriali che sul versante produttivo e occupazionale.

In questo volume sono raccolti contributi di studiosi appartenen-

ti a diverse discipline; i problemi della città, infatti, non possono ormai essere affrontati se non a livello interdisciplinare. Troppo evidente è l'importanza della politica urbanistica e del territorio nei suoi effetti e nelle ricadute sull'economia della città; di converso, l'importanza del contenuto economico della città è tale da non poterne prescindere in sede di programmazione urbanistica.

I saggi qui raccolti da un lato investono i processi di trasformazione della città e le interdipendenze che si determinano tra i vari sistemi territoriali, soprattutto tra le aree centrali e le aree periferiche, dall'altro fanno riferimento alle trasformazioni della struttura occupazionale nelle aree urbane e alle politiche del lavoro a livello territoriale.

Gioacchino Garofoli è professore associato presso l'Istituto di scienze economiche e statistiche dell'Università di Pavia.

Italo Magnani è professore ordinario di economia politica presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pavia e presidente dell'Associazione italiana di scienze regionali.